

Vreemdelingenbewaring of een lichter middel?

ADVIES OVER DE BESLUITVORMING BIJ INBEWARINGSTELLING VAN VREEMDELINGEN



Adviescommissie voor **Vreemdelingenzaken**

ADVIES

Vreemdelingenbewaring of een lichter middel?

ADVIES OVER DE BESLUITVORMING BIJ INBEWARINGSTELLING VAN VREEMDELINGEN

Aliens' detention or a less intrusive measure?
Summary at page 81

DEN HAAG, MEI 2013

De ACVZ

De Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) bestaat uit tien deskundigen. De ACVZ is een onafhankelijk adviesorgaan dat is ingesteld bij wet. De commissie adviseert de regering en het parlement over migratie. Zij onderzoekt beleid en wetgeving en geeft aan waar verbeteringen mogelijk zijn. De ACVZ brengt praktische adviezen uit die gericht zijn op het oplossen van bestaande en te verwachten problemen.

Colofon

Advies 'Vreemdelingenbewaring of een lichter middel?', uitgebracht aan de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie.

Uitgave van de ACVZ, Den Haag, 2013

Advieskenmerk: 37•2013, mei 2013
ISBN: 978-90-8521-060-3

Bestellingen van publicaties:

Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken
Turfmarkt 147
2511 DP 's-Gravenhage
E-mail: acvz@acvz.org
Website: www.acvz.org
Tel: 070 370 4300

Vormgeving: Studio Daniëls BV, Den Haag

Adviescommissie voor
Vreemdelingenzaken

aan Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie
De heer mr. F. Teeven
Postbus 20301
3500 EH Den Haag

contactpersoon R.W.J. Severijns
doorkiesnummer 06 46 84 09 11
datum 29 mei 2013
ons kenmerk ACVZ/ADV/2013/009
uw kenmerk
onderwerp Advies over vreemdelingenbewaring

Geachte heer Teeven,

Bij brief van 14 december 2012 (kenmerk: 2012-0000702855) heeft u de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) gevraagd u te adviseren over het onderwerp vreemdelingenbewaring. Hierbij biedt de adviescommissie u haar advies 'Vreemdelingenbewaring of een lichter middel?' aan. Gelet op het feit dat u bezig bent met de ontwikkeling van een toekomstvisie, heeft de ACVZ in dit advies prioriteit gegeven aan de vraag hoe in de praktijk de besluitvorming omtrent vreemdelingenbewaring verloopt.

In het advies geeft de commissie antwoord op de vraag hoe het besluitvormingsproces zo kan worden ingericht dat altijd voor de minst bezwarende en, met het oog op vertrek, de meest effectieve maatregel wordt gekozen. Hiertoe heeft de commissie informatie ingewonnen bij verschillende uitvoeringsdiensten en andere betrokken organisaties en is een expertmeeting georganiseerd.

Vreemdelingenbewaring is een ingrijpend middel dat slechts als uiterste middel mag worden ingezet. Het aantal mensen dat in bewaring wordt gesteld daalt de laatste jaren. Deze daling gaat gepaard met een toegenomen aandacht voor de ontwikkeling van alternatieven voor bewaring. De ACVZ heeft op basis hiervan de indruk dat de laatste jaren een betere invulling wordt gegeven aan het ultimum remedium karakter van de maatregel dan voorheen. Toch zijn er tijdens het onderzoek verschillende juridische, beleidsmatige en praktische knelpunten geconstateerd waardoor in de praktijk niet kan worden gegarandeerd dat vreemdelingenbewaring uitsluitend als laatste middel wordt

Postadres
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

bezoekadres
Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag

www.acvz.org

Twitter: **@ACVZ_advies**

Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

gebruikt. Hulpofficieren van Justitie van de Vreemdelingenpolitie hebben in sommige gevallen te weinig tijd om bij het nemen van hun besluit over het wel of niet toepassen van vreemdelingenbewaring alle alternatieve maatregelen bij hun afweging te betrekken en beschikken niet altijd over de hiervoor benodigde kennis. De informatie in de ICT-systemen waarop zij zich moeten baseren is niet altijd actueel en volledig. Ook de belangenbehartiging van vreemdelingen in het besluitvormingsproces schiet te kort.

Er gaat volgens de adviescommissie een verkeerd signaal uit van de omstandigheden dat de resultaten van de Vreemdelingenpolitie (indirect) worden gemeten aan de hand van het aantal opgelegde bewaringsmaatregelen en dat niet in wet- en regelgeving is opgenomen wanneer niet tot bewaring mag worden overgegaan. Ten slotte is geconstateerd dat wanneer de bewaring langer voortduurt dan 6 maanden, de kans dat de vreemdeling nog aantoonbaar vertrekt, slechts 17% is. Er kunnen daarom vraagtekens worden gesteld bij het nut van een dermate lange bewaringsduur.

In dit advies worden aanbevelingen gedaan om in de praktijk te kunnen verzekeren dat steeds voor de minst bezwarende, maar meest effectieve maatregel wordt gekozen om vertrek te realiseren. Daarnaast zijn aanbevelingen gedaan om de effectiviteit van het huidige instrumentarium te verhogen.

Tot een nadere toelichting is de ACVZ graag bereid.

Hoogachtend,

De voorzitter,

Mr. Adriana C.J. van Dooijeweert

De secretaris,

Mr. Wolf N. Mannens

Inhoudsopgave

Samenvatting

Vreemdelingenbewaring of een lichter middel?

Een vreemdeling die niet (langer) in Nederland mag blijven, is zelf verantwoordelijk voor zijn vertrek uit Nederland. Als de vreemdeling geen pogingen onderneemt om zelfstandig te vertrekken kan de overheid besluiten om tot vreemdelingenbewaring over te gaan. Deze beslissing wordt in de praktijk genomen door een hulpofficier van Justitie (HOvJ) van de Vreemdelingenpolitie (VP). Vreemdelingenbewaring mag uitsluitend worden ingezet als er gegronde redenen zijn om aan te nemen dat een vreemdeling zich tijdens een vertrekprocedure zal onttrekken aan het toezicht van de overheid en er een reële mogelijkheid bestaat dat het vertrek zal slagen. Daarnaast mag de maatregel, vanwege het zware karakter ervan, uitsluitend worden opgelegd of blijven voortduren als er geen alternatieve maatregel voorhanden is met een minder ingrijpend karakter. Het is met andere woorden een ultimum remedium, een laatste middel.

De Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) heeft onderzocht hoe in de praktijk het besluitvormingsproces bij vreemdelingenbewaring verloopt. Daarbij is gekeken naar de vraag wanneer een vreemdeling, die al toegang heeft tot Nederland[1] in bewaring wordt gesteld en of daarbij één van de bestaande alternatieven wordt toegepast. In het advies worden aanbevelingen gegeven die er voor kunnen zorgen dat in het besluitvormingsproces voldoende ruimte is voor de keuze van de minst bezwarende maar toch, met het oog op vertrek, de meest effectieve maatregel.

Om deze vraag te kunnen beantwoorden zijn de juridische voorwaarden waaraan het besluitvormingsproces is onderworpen in kaart gebracht en is onderzocht hoe het besluitvormingsproces in de praktijk verloopt. Daarvoor zijn op verschillende bewarings- en opvanglocaties interviews gehouden met HOvJ's van de VP en regievoerders van de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V). Daarnaast is een expertmeeting gehouden waaraan naast vertegenwoordigers van de betrokken overheidsdiensten ook advocaten, de rechterlijke macht en vertegenwoordigers van overige betrokken (maatschappelijke en internationale) organisaties hebben deelgenomen. Ten slotte is bij het ministerie van Veiligheid en Justitie cijfermatige informatie verkregen over de toepassing van vreemdelingenbewaring en de alternatieve maatregelen.

Ontwikkelingen in het toepassen van vreemdelingenbewaring

De ACVZ heeft de indruk dat de laatste jaren een betere invulling wordt gegeven aan het ultimum remedium principe dan voorheen. Het aantal vreemdelingen dat in vreemdelingenbewaring wordt gesteld is afgenomen. Dit correspondeert met het door de geïnterviewde HOvJ's ingenomen standpunt dat zij minder snel iemand in bewaring stellen dan enkele jaren geleden. Daarbij komt dat de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie recent heeft aangekondigd de capaciteit voor vreemdelingenbewaring terug te brengen.[2]

In de vorige kabinetsperiode is gestart met een viertal pilotprojecten die een alternatief kunnen zijn voor het opleggen van vreemdelingenbewaring. Met deze projecten is slechts op beperkte schaal geëxperimenteerd, maar de beschikbare informatie doet vermoeden

---

1 Grensdetentie op grond van artikel 6 Vw 2000 wordt in dit advies niet behandeld.
2 van 1.691 naar 933 plaatsen, zie: *Kamerstukken II* 2012/13, 24587, nr. 490.

dat de pilotprojecten ook de komende tijd zullen worden ingezet om het aantal inbewaringstellingen en de duur daarvan verder te verkorten.

Geconstateerde knelpunten bij het opleggen van vreemdelingenbewaring

De ACVZ heeft tijdens het onderzoek verschillende juridische, beleidsmatige en praktische knelpunten geconstateerd waaruit blijkt dat in de huidige praktijk niet kan worden gegarandeerd dat vreemdelingenbewaring uitsluitend als ultimum remedium wordt ingezet en dat altijd voor het minst bezwarende middel wordt gekozen.

Het ontbreekt de HOvJ's aan voldoende tijd en informatie
Ten eerste hebben HOvJ's in de praktijk niet altijd voldoende tijd om bij het nemen van hun besluit over vreemdelingenbewaring alle mogelijke alternatieve maatregelen in overweging te nemen. Dit speelt met name in gevallen waarin een vreemdeling wordt staande gehouden op grond van een vermoeden van illegaal verblijf. De VP heeft in dat geval slechts zes uur de tijd om te beslissen of die persoon in bewaring wordt gesteld, of niet. Daarbij komt dat het vak van HOvJ de laatste jaren steeds complexer is geworden, terwijl een gespecialiseerde opleiding ontbreekt.
Ook hebben de HOvJ's in de praktijk onvoldoende zicht op de beschikbare alternatieven, vooral in vergelijking met de DT&V. De DT&V gaat er wel van uit dat de HOvJ alle alternatieven heeft overwogen voordat hij besluit iemand in bewaring te stellen, terwijl de HOvJ aanneemt dat de DT&V na bewaring nog zal nagaan of niet met een alternatieve maatregel kan worden volstaan.

De gegevens in ICT-systemen zijn niet altijd betrouwbaar en actueel
Respondenten geven aan dat de ICT-systemen die verschillende ketenpartners zoals de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en DT&V gebruiken niet altijd op elkaar aansluiten. Hierdoor is de gedeelde informatie niet altijd actueel en betrouwbaar. Het risico hiervan is dat iemand onterecht in bewaring wordt gesteld.

De belangenbehartiging van de vreemdeling schiet tekort
De belangenbehartiging van de vreemdeling is bij het besluit tot inbewaringstelling onvoldoende geborgd. Dit komt doordat in de praktijk de vreemdeling, zonder daarvan de gevolgen te begrijpen, bijna altijd toestemming verleent om alvast met het bewaringsgehoor te beginnen voordat de advocaat is gearriveerd. Daarnaast functioneert, met name in grote steden, de piketdienst voor advocaten niet optimaal. Het gevolg hiervan is dat het regelmatig voorkomt dat de vreemdeling al in bewaring is gesteld voordat de advocaat op de hoogte is gebracht van de staandehouding van zijn cliënt. Op deze manier wordt de vreemdeling de kans ontnomen om goed te worden voorbereid op zijn gehoor en kan de HOvJ informatie missen die relevant is in het kader van de beoordeling of met een lichter middel kan worden volstaan.

In de wet staat niet onder welke omstandigheden vreemdelingenbewaring niet mag worden toegepast
In wet- en regelgeving zijn geen gronden omschreven wanneer moet worden afgezien van bewaring, of aan de hand waarvan kan worden beoordeeld of iemand detentieongeschikt is. Naleving van het *ultimum remedium* principe hangt derhalve voor een groot deel af van de vraag hoe de uitvoerders met de in wet- en regelgeving neergelegde ruimte omgaan. Problematisch vindt de ACVZ hierbij de omstandigheid dat de VP wordt afgerekend op het aantal overdrachtsdossiers. Deze dossiers worden alleen opgemaakt op het moment dat iemand in bewaring wordt gesteld.

Geconstateerde knelpunten bij het voortduren van vreemdelingenbewaring

De bewaring wordt niet altijd tijdig opgeheven
Hoewel in regelgeving is opgenomen dat de vreemdelingenbewaring zal worden opgeheven wanneer een grond voor bewaring ontbreekt, constateert de ACVZ dat dit in de praktijk niet altijd onmiddellijk gebeurt. Uit de gesprekken met de DT&V komt het beeld naar voren dat de regievoerders met name anticiperen op de vraag of het voortduren van de bewaring de toets van de rechter kan doorstaan, en niet of voortduring van de bewaring nog effectief is. De vraag of de vreemdeling aan een alternatief kan deelnemen komt bij de regievoerder pas aan de orde als in het vertrekgesprek blijkt dat bij de vreemdeling 'de knop omgaat' en de vreemdeling wil meewerken aan vertrek. Het initiële besluit wordt zodoende in het verdere verloop niet vaak volledig heroverwogen. De rechter hanteert vervolgens een enigszins terughoudende toets voor wat betreft de vraag of met een lichter middel mogelijk hetzelfde doel zou kunnen worden bereikt, hetgeen de DT&V ook niet stimuleert tot een volledige heroverweging van de voortduring van de bewaring.

Uit het onderzoek blijkt verder dat in 2012 een aantal mensen in bewaring heeft gezeten waarvan duidelijk was dat het land van herkomst niet meewerkt aan gedwongen terugkeer van ongedocumenteerde vreemdelingen. Toch is de bewaring van die personen niet meteen opgeheven. De regievoerders hebben aangegeven dat zij soms oordelen dat het mogelijk is dat de vreemdeling in de toekomst mogelijk toch gaat meewerken, zodat er nog steeds zicht op uitzetting is. Het laten voortduren van de vreemdelingenbewaring enkel om die medewerking af te dwingen is naar het oordeel van de ACVZ geen proportioneel middel.

Vreemdelingenbewaring slechts in de eerste drie maanden een effectief middel
Regievoerders en advocaten stellen dat de slagingskans om vertrek via bewaring te realiseren de eerste drie maanden het hoogst is. Uit het onderzoek van de ACVZ blijkt dat vreemdelingenbewaring in de eerste drie maanden een effectief middel kan zijn. 81% van de vreemdelingen die in 2012 korter dan drie maanden in bewaring zat, is aantoonbaar vertrokken. Naarmate de bewaring voortduurt wordt deze slagingskans kleiner. Bij de groep die langer dan zes maanden in bewaring heeft gezeten, vertrok nog slechts 17% aantoonbaar. Regievoerders van de DT&V en advocaten gaven aan dat een vreemdeling al binnen de eerste weken voor zichzelf het besluit neemt om mee te werken aan zijn vertrek vanuit bewaring, of niet, zodat gedwongen vertrek daarna nog de enige optie is. Uit het onderzoek blijkt dat dit alleen anders is als de vreemdeling een nieuwe prikkel krijgt om over zijn toekomst na te denken. Zo kan de vreemdeling die strafrechtelijk is gedetineerd besluiten toch mee te werken aan zijn terugkeer als dit betekent dat hij vervroegd kan worden vrijgelaten (strafrechtonderbreking). Ook blijkt uit het onderzoek dat een andere aanpak, zoals die van organisaties als de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) of Bridge to Better tot een gedachteverandering kan leiden.

Mogelijkheden voor verbetering

Hef het onderscheid naar asiel en niet-asiel op
In de beschikbaarheid van alternatieve maatregelen voor bewaring wordt onderscheid gemaakt tussen uitgeprocedeerde asielzoekers en andere niet legaal in Nederland verblijvende vreemdelingen. Dit onderscheid heeft weinig te maken met de vraag hoe in een individueel geval vertrek op een zo effectief mogelijk manier kan worden gerealiseerd, waarbij 'effectief' betekent: 1) met de meeste kans op vertrek, 2) met zo min mogelijk inbreuk op de vrijheden van de betreffende vreemdeling en 3) met zo min mogelijk kosten. Dit onderscheid kan volgens de adviescommissie worden opgeheven.

Doorgaan met de ontwikkeling van alternatieven, met minder strenge eisen voor deelname
Uit het onderzoek kan weinig worden opgemaakt over de effectiviteit van nieuwe alternatieve maatregelen. Deze zijn immers slechts getest op zeer beperkte schaal, onder zeer strikte voorwaarden voor deelname. Vast staat wel dat door de ontwikkeling van alternatieven HOvJ's van de VP en regievoerders van de DT&V meer middelen in handen krijgen om invulling te geven aan het *ultimum remedium* principe.

Verbeter de effectiviteit van de huidige maatregelen
Verschillende organisaties die vreemdelingen faciliteren bij terugkeer, zoals de IOM en Bridge to Better, boeken goede resultaten in het omzetten van 'de knop' bij vreemdelingen die in eerste instantie niet bereid zijn vrijwillig terug te keren naar landen van herkomst. De aanpak van deze organisaties is, anders dan die van de DT&V, meer gericht op mogelijkheden in het land van herkomst, dan de onmogelijkheid om langer in Nederland te blijven. Deze organisaties beschikken over eigen kanalen om bijvoorbeeld reisdocumenten te verkrijgen, wanneer de vreemdeling hierover niet beschikt. Ook regievoerders van de DT&V erkennen dat sommige vreemdelingen liever hun reisdocumenten regelen zonder bemoeienis van de DT&V.

De begeleiding van vertrekplichtige vreemdelingen
Ten slotte merkt de adviescommissie op dat er in de begeleiding van vertrekplichtige vreemdelingen weinig continuïteit zit. De regievoerder van DT&V werkt locatiegebonden en draagt het dossier (inclusief de te volgen strategie en verslagen van vertrekgesprekken) over op het moment dat de vreemdeling wordt overgeplaatst naar een andere locatie. Als de vreemdeling niet langer in een overheidslocatie verblijft stopt de begeleiding. De meeste regievoerders zijn mede hierdoor slechts in beperkte mate in staat om een vertrouwensband op te bouwen met de vreemdeling. Organisaties als de IOM en Bridge to Better zijn hier beter toe in staat. Deze organisaties zijn niet verantwoordelijk voor het uitvoeren van het (gedwongen) terugkeerbeleid. Zij komen in de meeste gevallen pas in beeld als de vreemdeling al dient te vertrekken. In sommige andere landen wordt gewerkt met een zogenaamde tweesporenbenadering. De kern hiervan is dat iedere vreemdeling vanaf het moment dat hij een eerste vergunning aanvraagt bij de overheid wordt begeleid door een onafhankelijke instantie die hem voorbereidt op de mogelijke gevolgen van de procedure die hij volgt: vertrek of toelating. De ACVZ acht deze benadering voor de overheid de moeite waard om verder te onderzoeken.

Aanbevelingen in het kort:

I Investeer in de voorkant van het proces

1) *Erken het zijn van Hulpofficier van Justitie in vreemdelingenzaken als een specialisme met daarbij behorende opleidingseisen. Garandeer dat vierentwintig uur per dag, zeven dagen per week een pool van voldoende, goed opgeleide hulpofficieren aanwezig is in de verschillende politieregio's. Randvoorwaarden daarbij zijn dat de HOvJ's gebruik kunnen maken van goed functionerende ICT-systemen, die volledige en betrouwbare informatie bevatten en dat de communicatie tussen de ketenpartners wordt verbeterd.*

2) *Leg in wetgeving vast dat de vreemdelingenpolitie na verwittiging van een advocaat verplicht is maximaal vier uur te wachten op de komst van een advocaat. Leg vast dat de tijd gedurende welke op de advocaat wordt gewacht, niet meetelt voor de maximale termijn die iemand mag worden opgehouden. Zorg hierbij voor een goede financiële regeling voor het verlenen van rechtsbijstand gedurende het besluitvormingsproces tot inbewaringstelling.*

3) *Introduceer de figuur van 'voorlopige inbewaringstelling in afwachting van het onderzoek naar alternatieven'.*

4) *Koppel het besluit tot het opleggen van een inreisverbod los van de inbewaringstelling.*

II Neem in regelgeving en beleid vreemdelingenbewaring niet als uitgangspunt

5) *Reken de vreemdelingenpolitie niet alleen af op het aantal inbewaringstellingen maar ook op andere middelen die worden ingezet en op de mate waarin de wet in acht wordt genomen.*

6) *Leg in regelgeving duidelijk vast dat vreemdelingenbewaring niet kan worden opgelegd als andere afdoende, maar minder dwingende maatregelen doeltreffend kunnen worden toegepast.*

7) *Formuleer in het beleid een uitgangspunt dat vreemdelingenbewaring een uitzonderingsmaatregel is.*

8) *Neem in het beleid op dat de regievoerder van Dienst Terugkeer en Vertrek regelmatig (maandelijks, na ieder vertrekgesprek) vaststelt of de bewaring in een lichtere maatregel kan worden omgezet en dat na drie maanden bij voortduring van de bewaring alle betrokken belangen opnieuw worden afgewogen.*

III Ga verder met de ontwikkeling van alternatieven

9) *Maak de criteria voor deelname aan alternatieve maatregelen minder strikt en geef hierbij de regievoerders van de Dienst Terugkeer en Vertrek en de hulpofficieren van de vreemdelingenpolitie voldoende ruimte voor een individuele afweging.*

10) *Stel de vrijheidsbeperkende locatie net als de gezinslocaties open als alternatief voor alle vreemdelingen die in aanmerking zouden komen voor vreemdelingenbewaring.*

11) *Houd vreemdelingen die niet langer aan een locatie van de Dienst Terugkeer en Vertrek gebonden zijn in de case load van de regievoerder.*

12) *Onderzoek de mogelijkheid van andere alternatieven zoals een tweesporenbenadering die wordt uitgevoerd door een maatschappelijke organisatie.*

De commissie gaat ervan uit dat door het overnemen van deze aanbevelingen het besluitvormingsproces bij vreemdelingenbewaring zo kan worden ingericht dat altijd wordt gekozen voor het meest effectieve, maar minst bezwarende middel.

HOOFDSTUK 1

Inleiding

1.1 Achtergrond van het advies

Vreemdelingenbewaring staat al jarenlang regelmatig in de aandacht van politiek en media. Incidenten of een kritisch rapport van een maatschappelijke organisatie vormen vaak de aanleiding voor deze publieke aandacht. Zo hebben onder andere Amnesty International (AI), de Nationale ombudsman (No) en Justitia et Pax in de afgelopen drie jaar kritiek geuit, met name op de Nederlandse uitvoeringspraktijk met betrekking tot vreemdelingenbewaring. Nederland zou, ook in vergelijking met andere landen, te vaak en te gemakkelijk naar de maatregel grijpen.[3]

Op 7 december 2010 heeft de Tweede Kamer een motie aangenomen om onderzoek te verrichten naar de mogelijkheden om meer gebruik te maken van alternatieven voor vreemdelingenbewaring die minder zwaar en goedkoper zijn.[4] Naar aanleiding hiervan heeft de toenmalige minister voor Immigratie, Integratie en Asiel op 22 december 2011 de Kamer geïnformeerd dat er zal worden gestart met een aantal proeven (*pilots*) waarin alternatieven voor vreemdelingenbewaring worden getest.

De staatssecretaris van Veiligheid en Justitie ontwikkelt momenteel een nieuwe visie op vreemdelingenbewaring. In dit kader heeft hij op 14 december 2012 de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) verzocht om over dit onderwerp een advies uit te brengen. In overleg is besloten dat in eerste instantie een advies zal worden uitgebracht dat met name zal gaan over mogelijke verbeteringen in de bestaande uitvoeringspraktijk, zodat de staatssecretaris dit kan betrekken bij het ontwikkelen van deze toekomstvisie.

Op 22 maart 2013 heeft de staatssecretaris de Tweede Kamer laten weten dat hij de capaciteit voor vreemdelingenbewaring zal terugbrengen van 1691 (exclusief 390 plaatsen reservecapaciteit) naar 933 plaatsen.[5] Een deel van de besparingen die hiermee kunnen worden gerealiseerd, zal worden ingezet voor alternatieve toezichtsmaatregelen die kunnen worden ingezet om de terugkeer te faciliteren van vreemdelingen die Nederland dienen te verlaten.

Op 12 april 2013 zond de staatssecretaris het rapport van de Inspectie Veiligheid en Justitie[6] over de zelfdoding van de Russische asielzoeker Dolmatov in vreemdelingenbewaring naar de Kamer, samen met zijn beleidsreactie. De staatssecretaris heeft naar aanleiding hiervan aan de Tweede Kamer toegezegd dat hij de Onderzoeksraad voor Veiligheid zal verzoeken een onderzoek te verrichten naar het functioneren van de vreemdelingenketen.

Het onderwerp ‘illegaliteit en vreemdelingenbewaring’ maakte al onderdeel uit van het werkprogramma van de ACVZ in 2011. De ACVZ heeft hiervoor eerst een oriënterend onderzoek uitgevoerd dat bestond uit een gerichte literatuur- en praktijkverkenning. Het doel van dit oriënterende onderzoek was om te inventariseren wat er al over het onder-

---

3 Zie voor een beschrijving van deze kritiek paragraaf 2.3.
4 Motie-Gesthuizen c.s. over alternatieven voor vreemdelingenbewaring, *Kamerstukken II* 32 500-VI, nr. 49 (gewijzigd).
5 *Kamerstukken II* 2012/13, 24 587, nr. 490.
6 Inspectie V&J, *Het overlijden van Alexander Dolmatov*, 28 maart 2013.

werp gepubliceerd was en de vraag te beantwoorden of de ACVZ hieraan nog iets kon toevoegen. Op basis hiervan heeft de ACVZ geconcludeerd dat sommige aspecten in de tot dan toe aanwezige literatuur onderbelicht bleven. Het betreft met name de vraag hoe de overheid tot de beslissing komt om vertrekplichtige vreemdelingen in bewaring te stellen, of één van de bestaande alternatieven toe te passen. De ACVZ heeft daarom na de zomer van 2012 besloten een advies uit te brengen over vreemdelingenbewaring. Het verzoek van de staatssecretaris van december 2012 is geïntegreerd in dit advies.[7]

1.2 Adviesvraag en afbakening

De ACVZ heeft de adviesvraag als volgt geformuleerd:

'Hoe kan het besluitvormingsproces zo worden ingericht dat wordt geborgd dat voor de minst bezwarende maar toch, met het oog op vertrek, de meest effectieve maatregel wordt gekozen?'

Dit advies beperkt zich tot vertrekplichtige vreemdelingen die al in Nederland aanwezig zijn en die in bewaring kunnen worden gesteld op grond van artikel 59 Vw 2000. Detentie van vreemdelingen die aan de grens worden geweigerd op grond van artikel 6 Vw 2000 blijft buiten beschouwing. De reden hiervoor is, dat de toepassing van alternatieve maatregelen bij grensdetentie op dit moment niet aan de orde is. De nadruk in dit advies ligt op de vraag hoe de besluitvorming in de uitvoeringspraktijk verloopt. Dit advies gaat niet in op de omstandigheden in vreemdelingenbewaring.

Om deze adviesvraag te kunnen beantwoorden zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

1) Hoe verloopt het besluitvormingsproces van het bestuur in het geval van vreemdelingenbewaring?
2) Wat is het toetsingskader van de rechter?
3) Welke kritische kanttekeningen worden bij de uitvoering van de onder punten 1 en 2 genoemde kaders geplaatst door advocatuur en maatschappelijke organisaties?
4) Wat is de reactie van het bestuur op deze kritische kanttekeningen?
5) Is vreemdelingenbewaring effectief: leidt het tot vertrek?
6) Wat kan worden verwacht van de alternatieven?

1.3 Werkwijze

Voor dit advies is literatuur- en jurisprudentieonderzoek verricht. Daarna is een eerste interviewronde gehouden met medewerkers van ambtelijke organisaties en een advocaat.[8]

Op basis van deze informatie is vervolgens een vragenlijst opgesteld voor interviews met hulpofficieren van Justitie (HOvJ) van de Vreemdelingenpolitie (VP) en regievoerders van de Dienst Terugkeer & Vertrek (DT&V). Met behulp van deze lijst zijn in de periode van januari tot maart 2013 HOvJ's in Den Haag, Haarlem en Ter Apel geïnterviewd. In dezelfde periode zijn interviews gehouden met regievoerders in de detentiecentra Rotterdam en Alphen a/d Rijn en op de gezinslocatie Gilze-Rijen. Daarnaast heeft de commissie

7 De adviesaanvraag van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie is opgenomen in bijlage 1.
8 Een overzicht van de geraadpleegde instanties is opgenomen in bijlage 5.

gehoren bijgewoond van een HOvJ en een rechercheur van de VP in Den Haag en van een regievoerder in Alphen a/d Rijn. De bevindingen uit de tweede interviewronde zijn op 11 maart 2013 in een expertmeeting voorgelegd aan medewerkers van een aantal betrokken overheidsorganisaties, maatschappelijke organisaties, advocaten en een rechter.

Dit advies is voorbereid door een subcommissie van de ACVZ, bestaande uit mw. mr. A.C.J. van Dooijeweert, prof. mr. P. Boeles, mr. T.M.A. Claessens, prof.dr. W. Shadid en dhr. M.A. Beuving. Vanuit het secretariaat van de ACVZ hebben R.W.J. Severijns LLM, mw. mr. M.D. Belserang, mw. mr. T. Sedrakjan, mw. G.M.B. van Aalst-van Adrichem LLM en mw. drs. S.A.A. Avontuur aan het advies meegewerkt.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt het instrument vreemdelingenbewaring beschreven en het toepasselijke juridisch kader geschetst. Daarin komt ook het antwoord op de hierboven gestelde vraag naar het toetsingskader van de rechter aan de orde. Vervolgens wordt hier beschreven welke alternatieven voor vreemdelingenbewaring momenteel in Nederland worden toegepast. Daarnaast is er aandacht voor de uitgangspunten van het bewaringsbeleid in Nederland en wordt het debat dat hierover in Nederland gevoerd wordt kort beschreven. Tevens worden in hoofdstuk 2 enkele cijfers gepresenteerd over de oplegging van de maatregel in Nederland.

Hoofdstuk 3 bevat een beschrijving van de onderzoeksresultaten. Het hoofdstuk begint met een beschrijving van het besluitvormingsproces van het bestuur. Ook wordt beschreven in welke gevallen het bestuur besluit een alternatief toe te passen. In dit hoofdstuk is ook aandacht voor de kritische kanttekeningen die door maatschappelijke organisaties worden geplaatst bij de Nederlandse praktijk. Daarnaast is er aandacht voor de vraag naar de effectiviteit van het middel.

In hoofdstuk 4 worden de resultaten van het onderzoek geanalyseerd. Dit leidt tot de aanbevelingen die in hoofdstuk 5 worden gepresenteerd.

HOOFDSTUK 2

Vreemdelingenbewaring en de alternatieven

2.1 Uitgangspunten en doel van vreemdelingenbewaring en van de beschikbare alternatieven

Vreemdelingenbewaring

Uitgangspunt van het vreemdelingenbeleid is dat de vreemdeling die hier niet (langer) mag verblijven, zelf verantwoordelijk is om Nederland te verlaten. Gedwongen vertrek kan aan de orde komen als de vreemdeling geen pogingen onderneemt om zelfstandig te vertrekken. Vreemdelingenbewaring wordt toegepast als er gegronde redenen zijn om aan te nemen dat de vreemdeling zich tijdens een gedwongen vertrekprocedure (uitzetting) zal onttrekken aan het toezicht van de overheid. Het gaat dan om bestuursrechtelijke vrijheidsontneming. De maatregel wordt ten uitvoering gebracht in speciaal daartoe bestemde detentiecentra. In de detentiecentra is de algemene Penitentiaire Beginselenwet van toepassing.

Het doel van vreemdelingenbewaring is het realiseren van het vertrek van niet-rechtmatig verblijvende personen. Anders dan bij strafrechtelijke detentie, is het toevoegen van leed (straf) geen legitiem doel van vreemdelingenbewaring. Tijdens de bewaring mag de vreemdeling dan ook niet verder in zijn rechten en vrijheden worden beperkt dan voor het doel van de maatregel - de uitzetting - gerechtvaardigd is.[9] Vreemdelingenbewaring is een administratieve maatregel die alleen mag worden opgelegd als vertrek niet met een minder ingrijpende maatregel kan worden gerealiseerd. Het is met andere woorden een *ultimum remedium*, een laatste middel.

De alternatieven

Volgens internationale en nationale wetgeving is het opleggen of laten voortduren van vreemdelingenbewaring slechts geoorloofd als met minder ingrijpende maatregelen niet hetzelfde doel kan worden bereikt. In het maatschappelijk debat is de afgelopen jaren bepleit om de bestaande alternatieven voor vreemdelingenbewaring vaker toe te passen en het aantal alternatieve maatregelen uit te breiden. Bij brief van 22 december 2011 is door de toenmalige minister de start aangekondigd van vier *pilotprojecten*, die een alternatief zouden kunnen zijn voor het opleggen van vreemdelingenbewaring.[10] Deze alternatieven zijn:

Het opleggen van een meldplicht bij de Vreemdelingenpolitie (VP) in combinatie met facilitering bij terugkeer door de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) aan vertrekplichtige vreemdelingen die opvang/verblijf hebben bij betrouwbaar te achten particulieren of instanties.
Dit betreft een combinatie van een aantal alternatieven voor vreemdelingenbewaring en heeft specifiek betrekking op vertrekplichtige vreemdelingen die te relateren zijn aan een opvang- of verblijfplaats in een gemeente en die hun terugkeer naar hun land van herkomst dan wel een ander land waar zij toegang toe hebben, niet tegenwerken.

---

9 Artikel 15 lid 4 Gw.
10 *Kamerstukken II* 2011/12, 19 637, nr. 1483.

Wanneer deze vreemdelingen opvang genieten, of verblijf hebben bij een betrouwbaar te achten particulier of instantie kan ervoor worden gekozen hen een meldplicht op te leggen bij de VP. Deze meldplicht bij de VP dient nadrukkelijk te worden gezien in combinatie met facilitering van terugkeer door de DT&V.

Het opleggen van een vrijheidsbeperkende maatregel in een vrijheidsbeperkende locatie (VBL)
Deze *pilot* heeft betrekking op de vertrekplichtige ex-amv's die onder het beëindigde programma Perspectief vielen.[11] Zij kunnen in een VBL worden geplaatst. De VBL is een open locatie die onder bepaalde omstandigheden wordt gebruikt als alternatief voor vreemdelingenbewaring. In de huidige situatie kunnen alleen vreemdelingen in de VBL worden geplaatst die bereid zijn mee te werken aan vertrek. Vreemdelingen worden beperkt tot verblijf in de gemeente waarin de VBL is gevestigd, maar mogen zich binnen die gemeente vrij bewegen.

In de VBL kan onder andere aan uitgeprocedeerde asielzoekers die na afloop van de vertrektermijn van 28 dagen het land nog niet hebben verlaten, een vrijheidsbeperkende maatregel worden opgelegd ex artikel 56 Vw 2000, waarbinnen in beginsel gedurende een periode van maximaal 12 weken aan het vertrek kan worden gewerkt. Gezinnen met minderjarige kinderen worden niet in een VBL geplaatst, maar in een Gezinslocatie (GL). Ook dat is een vrijheidsbeperkende maatregel.

Borgsom
Dit betreft het vooraf stellen van een borgbedrag dat door of namens de vertrekplichtige vreemdeling wordt overgemaakt. Het bedrag wordt geretourneerd als de vreemdeling aantoonbaar het grondgebied van de Europese Unie heeft verlaten. Het stellen van een borg kan bijvoorbeeld worden toegepast op vreemdelingen die in bewaring zitten, die meewerken aan hun terugkeer en die in afwachting zijn van een reisdocument.

Het mede financieren van terugkeerprojecten van non-gouvernementele organisaties en stichtingen, die lokaal gesteund worden door gemeenten en kerkelijke instanties.
De vierde *pilot* is met name gericht op het bevorderen van duurzame terugkeer. De overheid ondersteunt financieel enkele organisaties die zich ervoor inzetten vreemdelingenbewaring te voorkomen door vreemdelingen een perspectief te bieden op duurzame terugkeer naar het land van herkomst.

Naast de hierboven genoemde nieuwe alternatieven voor bewaring, zijn er ook bestaande alternatieven.

Vertrek onder toezicht
Wanneer een gedocumenteerde, niet-rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdeling door de VP wordt staande gehouden, kan de VP zijn paspoort innemen. De VP spreekt vervolgens met de vreemdeling af dat hij een ticket koopt en dit ticket bij de VP aflevert. Het ticket en het paspoort worden door de VP opgestuurd naar de Koninklijke Marechaussee (KMar) op Schiphol. De vreemdeling krijgt een vordering dat hij zich de dag van vertrek bij de KMar moet melden, waar hij zijn paspoort zal krijgen om uit te reizen.

Vreemdelingen in de Strafrechtketen (VRIS)
Een bijzondere groep wordt gevormd door vertrekplichtige vreemdelingen die zijn veroordeeld voor een strafrechtelijk feit en die hun straf nog moeten uitzitten. De DT&V

11 *Kamerstukken II* 2010/11, 19 637, nr. 1461.

begeleidt deze vreemdelingen al tijdens hun strafrechtelijke detentie bij de voorbereiding op hun terugkeer naar het land van herkomst. Hierdoor kan het vertrek (zelfstandig of gedwongen) al worden georganiseerd, terwijl de vreemdeling zijn straf uitzit. Een positief gevolg hiervan kan zijn dat inbewaringstelling achterwege kan worden gelaten omdat zowel de DT&V als de vreemdeling voldoende tijd hebben om ervoor te zorgen dat het vertrek wordt gerealiseerd op de einddatum van de strafrechtelijke detentie.[12]

Met ingang van 1 april 2012 komen strafrechtelijk veroordeelde vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf in Nederland niet meer in aanmerking voor voorwaardelijke invrijheidstelling.[13] In plaats daarvan is het nu mogelijk om een strafonderbreking (SOB) aan te vragen. Deze regeling maakt het mogelijk dat de tenuitvoerlegging van een aan een vreemdeling zonder verblijfsrecht opgelegde vrijheidsstraf vroegtijdig kan worden beëindigd, mits het daadwerkelijk vertrek uit Nederland mogelijk is en gerealiseerd wordt.[14]

Aanzeggen Nederland te verlaten
Soms beperkt de VP zich er toe de vreemdeling een bevel tot terugkeer uit te reiken en wordt aangenomen dat de vreemdeling zelfstandig vertrekt. Dit komt met name voor als de vreemdeling voor de eerste keer wordt aangetroffen of als de vreemdeling naar een ander Europees land moet terugkeren waar hij een verblijfsvergunning heeft. Een bevel tot terugkeer wordt ook uitgereikt aan mensen die niet willen meewerken en die niet in bewaring kunnen worden gesteld.

2.2 Juridisch kader

In deze paragraaf wordt het juridisch kader geschetst. De vraag staat centraal wie vreemdelingenbewaring of een alternatieve maatregel mag opleggen, verlengen of opheffen en welke gronden bij die afweging dienen te worden betrokken. Daarnaast wordt besproken hoe de rechter deze afweging beoordeelt.

Bevoegdheid tot oplegging van vreemdelingenbewaring en vrijheidsbeperkende maatregelen
Binnen de vreemdelingendetentie zijn er twee groepen te onderscheiden: vreemdelingen die aan de Schengen buitengrens zijn geweigerd en vreemdelingen die zijn aangetroffen binnen de grenzen.

- Vreemdelingen die aan de Schengen buitengrens zijn geweigerd
  Deze vreemdelingen vallen onder artikel 6 Vw 2000. Ze bevinden zich ofwel in een procedure om toegang te krijgen, of zijn in afwachting van terugkeer naar het land van herkomst of naar het land waar de reis is aangevangen. Deze vreemdelingen krijgen geen toegang tot Nederland, bijvoorbeeld omdat ze geen paspoort hebben. De toegang is hun geweigerd aan een Schengen buitengrens, zoals op Schiphol of de Rotterdamse haven. Als het mogelijk is, worden deze mensen door de vervoerder waarmee ze in Nederland zijn gekomen weer mee teruggenomen naar het land van herkomst. Als dat niet (snel genoeg) lukt, komen de vreemdelingen in bewaring in een zogenaamd 'grenshospitium'. Ook kan het zijn dat de KMar voor een snelle terugkeer naar het land van herkomst of naar het land waar de reis is aangevangen zorgt. Zoals in de inleiding gesteld, blijft deze vorm van vreemdelingendetentie in dit advies buiten beschouwing.

12 www.dji.nl
13 Wet van 17 november 2011 tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met wijzigingen van de regeling van de voorwaardelijke veroordeling en de regeling van de voorwaardelijke invrijheidstelling, Stb. 2011, 545.
14 Artikel 40a Regeling tijdelijk verlaten van de inrichting.

- Vreemdelingen die zijn aangetroffen binnen de grenzen
  Een ander deel van de vertrekplichtige vreemdelingen wordt door de politie of de KMar aangetroffen binnen de grenzen van het Schengengebied. Meestal gaat het hierbij om mensen die worden aangetroffen op straat of tijdens controles op illegale arbeid, om mensen waarvan de reguliere verblijfsvergunning voor werk, studie, vakantie of gezinsvorming is verlopen of om mensen die asiel hebben aangevraagd maar die geen verblijfsvergunning hebben gekregen. Deze vreemdelingen kunnen in bewaring worden gesteld op basis van artikel 59 Vw 2000: een maatregel die moet voorkomen dat vreemdelingen die Nederland moeten verlaten zich onttrekken aan hun uitzetting. De insluiting van deze vreemdelingen vindt plaats in een van de detentiecentra van de Directie Bijzondere Voorzieningen (DBV). De DBV van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) is verantwoordelijk voor detentie- en uitzetcentra voor vreemdelingen.

De bevoegdheid tot inbewaringstelling van vreemdelingen die niet (langer) in Nederland mogen verblijven, maar die zich al wel toegang hebben verschaft tot het Nederlands grondgebied, berust op grond van artikel 59, eerste lid, Vw 2000 bij de minister. De maatregel van inbewaringstelling wordt namens hem opgelegd en opgeheven door een ambtenaar belast met de grensbewaking of met het toezicht op vreemdelingen, die tevens HOvJ is.[15] Vreemdelingenbewaring kan worden verlengd,[16] gewijzigd of opgeheven[17] door een ambtenaar van de DT&V, die daartoe bevoegd is, of door de HOvJ van de VP of van de KMar.

Een vrijheidsbeperkende maatregel kan op basis van artikel 56, eerste lid Vw 2000 worden opgelegd, opgeheven of gewijzigd door een ambtenaar van de DT&V of een ambtenaar van de IND die daartoe bevoegd is.[18] In spoedgevallen is ook de HOvJ hiertoe bevoegd.[19]

Staande houden van vreemdeling
Op grond van artikel 50, eerste lid Vw 2000 zijn ambtenaren belast met het toezicht op vreemdelingen, bevoegd op grond van feiten en omstandigheden die, naar objectieve maatstaven gemeten een redelijk vermoeden van illegaal verblijf opleveren, personen staande te houden ter vaststelling van hun identiteit, nationaliteit en verblijfsrechtelijke positie. In paragraaf A2/2 van de Vc 2000 is vermeld dat een objectief redelijk vermoeden van illegaal verblijf mede op basis van ervarings- of omgevingsgegevens mag worden aangenomen bij het aantreffen van andere personen in dezelfde woning waar een met naam bekende illegale of uitgeprocedeerde vreemdeling ter uitzetting wordt of kan worden aangehouden. Indien de identiteit van de staande gehouden vreemdeling niet onmiddellijk kan worden vastgesteld, of wanneer onmiddellijk blijkt dat de persoon geen rechtmatig verblijf geniet, kan deze worden overgebracht naar een plaats bestemd voor verhoor.[20] Daar kan de vreemdeling gedurende maximaal zes uren worden opgehouden. Deze termijn kan met maximaal 48 uur worden verlengd als het belang van het onderzoek naar zijn identiteit en verblijfsrechtelijke status dit vergt.[21]

Toepassing vreemdelingenbewaring
De Europese Unie heeft in de Terugkeerrichtlijn[22] bindende regels neergelegd met betrek-

---

15 Artikel 50, vierde lid, Vw 2000 j.o. artikel 5.1. VV 2000.
16 Artikel 5.3, derde lid, VV 2000.
17 Artikel 5.4, tweede lid, VV 2000.
18 Artikel 5.2, eerste lid, VV 2000.
19 Artikel 5.2, tweede en derde lid, VV 2000.
20 Artikel 50, tweede en derde lid, Vw 2000.
21 Artikel 50, vierde lid, Vw 2000.
22 Terugkeerrichtlijn 2008/115/EG.

king tot de terugkeer van niet rechtmatig verblijvende vreemdelingen en de instrumenten die de lidstaten ter beschikking staan om hun terugkeer te bewerkstelligen. Bepalingen van Nederlandse wetgeving die strijdig zijn met de richtlijn, en die niet richtlijnconform kunnen worden uitgelegd, moeten buiten toepassing worden gelaten.[23] De richtlijn bevat ook normen voor bewaring.

Artikel 15, eerste lid, Terugkeerrichtlijn luidt: '*Tenzij in een bepaald geval andere afdoende maar minder dwingende maatregelen doeltreffend kunnen worden toegepast, kunnen de lidstaten de onderdaan van een derde land jegens wie een terugkeerprocedure loopt alleen in bewaring houden om zijn terugkeer voor te bereiden en/of de verwijderingsprocedure uit te voeren* [etc.]'

Hiermee is dus bepaald dat dwangmaatregelen evenredig en doeltreffend moeten zijn, wat inhoudt dat ze alleen mogen worden toegepast met het oog op verwijdering en alleen als minder dwingende maatregelen niet afdoende zijn. Dit maakt van vreemdelingenbewaring een *ultimum remedium*.[24] Ook bepaalt de richtlijn dat de dwangmaatregelen moeten worden toegepast zoals voorgeschreven in de nationale wetgeving met inachtneming van de grondrechten en met eerbiediging van de waardigheid en fysieke integriteit van de betrokkene.[25] Voorts heeft het Hof van Justitie EU in het Kadzoev-arrest uitgemaakt dat aspecten van openbare orde niet aan een maatregel van bewaring ten grondslag mogen worden gelegd ter bescherming van de openbare orde dan wel de openbare veiligheid als zodanig.[26] Vreemdelingenbewaring heeft immers als enig doel het realiseren van vertrek. Aspecten van openbare orde mogen volgens de Afdeling bestuursrechtspraak niettemin aan een maatregel van bewaring ten grondslag worden gelegd, indien de minister motiveert waarom hieruit kan worden afgeleid dat risico op onttrekking aan het toezicht bestaat of dat de vreemdeling de voorbereiding van de terugkeer of de verwijderingsprocedure ontwijkt of belemmert.[27]

Artikel 59, tweede lid, Vw 2000 bepaalt dat het belang van de openbare orde geacht wordt de bewaring altijd te vorderen, wanneer de voor terugkeer van de vreemdeling noodzakelijke bescheiden voorhanden zijn, of binnen korte termijn voorhanden zullen zijn.

Indien het belang van de openbare orde of van de nationale veiligheid dat vordert, kunnen, met het oog op de uitzetting, vreemdelingen in bewaring worden gesteld die:
- geen rechtmatig verblijf in Nederland hebben, of;
- in afwachting zijn van een beslissing op een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning regulier of asiel.[28]

Bewaring kan aan de orde komen:
- indien een risico bestaat dat de vreemdeling zich zal onttrekken aan het toezicht, of;
- indien de vreemdeling de voorbereiding van het vertrek of de uitzettingsprocedure ontwijkt of belemmert.

---

23 HvJ EU 19 januari 1982, 8/81, Becker, www.eur-lex.europa.eu, zie ook ABRvS 25 maart 2011, nr 201100097/1/V3, JV 201/193
24 Preambule, overwegingen 13 en 16 jc. artikel 8, lid 4 Terugkeerrichtlijn 2008/115/EG.
25 Preambule, overweging 13, artikel 8, lid 4 Terugkeerrichtlijn 2008/115/EG.
26 HvJ EU 30 november 2009, zaak C-357/09 PPU, *JV* 2010, 30.
27 Vgl AbRvS 21 maart 2011, nr 201100555/1/V3, *JV* 2011, 192. en ABRvS 14 juni 2011, nr 2011003121/1/V3.
28 Artikel 8, aanhef en onder f en g, Vw 2000.

Bewaring op grond van de Vw 2000 mag niet voor strafvorderingsdoeleinden worden toegepast. Het is immers een bestuursrechtelijke maatregel. In de meeste gevallen waarbij bewaring wordt overwogen, zal de maatregel gebaseerd zijn op het belang van de openbare orde en niet het belang van de nationale veiligheid (bijv. spionage of terroristische activiteiten) betreffen. Indien er aanleiding is inbewaringstelling op deze laatste grond te baseren, kan dat alleen na een bijzondere aanwijzing van de minister.[29]

Kwetsbare personen
Nederland kent speciale wet- en regelgeving voor de detentie van minderjarigen[30] en een wettelijke regeling voor slachtoffers van mensenhandel.[31] De toenmalige minister achtte een verbod op de inbewaringstelling van kwetsbare groepen niet wenselijk. Dat is op zich verenigbaar met de Terugkeerrichtlijn. Volgens deze richtlijn moet wel bijzondere aandacht worden besteed aan de positie van kwetsbare personen[32] en mogen met name niet-begeleide minderjarigen en gezinnen met minderjarigen slechts in laatste instantie en voor een zo kort mogelijke periode in bewaring worden gesteld.[33]

Onder kwetsbare personen wordt in de Terugkeerrichtlijn verstaan: niet-begeleide minderjarigen, personen met een handicap, bejaarden, zwangere vrouwen, alleenstaande ouders met minderjarige kinderen en personen die gefolterd of verkracht zijn of andere ernstige vormen van psychisch, fysiek of seksueel geweld hebben ondergaan.[34] De overheid beschouwt uitsluitend mensen aan wie in vreemdelingenbewaring niet de noodzakelijke medische zorg kan worden geboden als ongeschikt voor detentie. In Nederland kan de Medisch Adviseur van de DJI besluiten om iemand detentieongeschikt te verklaren.

Artikel 17 van de Terugkeerrichtlijn ziet specifiek op de inbewaringstelling van minderjarige vreemdelingen en gezinnen. Ook hun bewaring is een laatste middel en moet zo kort mogelijk duren (lid 1). Gezinnen moeten worden ondergebracht in een afzonderlijke accommodatie met voldoende privacy (lid 2). Er moet vrijetijdsbesteding zijn voor minderjarigen (lid 3). Er moet rekening worden gehouden met de specifieke noden van niet-begeleide minderjarigen (lid 4) en de belangen van het kind moeten gedurende de detentie voorop staan (lid 5). In het Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind staat dat de overheid bij een minderjarige bewaring alleen mag toepassen als uiterste middel en dat de termijn zo kort mogelijk moet zijn.[35]

In de Vc 2000 is alleen voor gezinnen met minderjarige kinderen een expliciete bepaling over bewaring opgenomen. Een gezin kan in vreemdelingenbewaring worden geplaatst, maar niet langer dan twee weken voorafgaand aan de datum van het vertrek uit Nederland. Dit gebeurt in een detentiecentrum dat geschikt is voor de opvang van kinderen. De vreemdelingenbewaring van een heel gezin kan alleen worden verlengd als sprake is van fysiek verzet tegen de uitzetting of als op het laatste moment een nieuwe aanvraag voor een verblijfsvergunning wordt ingediend.[36]

---

29 Zie art. A5/6.1 Vc 2000.
30 Brief van de minister van Justitie aan de Voorzitter van de Tweede Kamer 29 januari 2008 (*Kamerstukken II* 2007/08, 29 344, nr. 66) van 11 juni 2010 (*Kamerstukken II* 2009/10, 27 062), nr. 68 en de brief van de minister van Justitie aan de Tweede Kamer van 10 maart 2011.
31 Artikel 3:48, eerste lid, onder c, Vb 2000 jo hoofdstuk B9 Vreemdelingencirculaire 2000.
32 Artikel 16 lid 3 Terugkeerrichtlijn.
33 Artikel 17 lid 1 Terugkeerrichtlijn.
34 Artikel 3 lid 9 Terugkeerrichtlijn.
35 Artikel 37 Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind.
36 Artikel A5/ 2.4 Vc 2000.

Alleenstaande minderjarigen verblijven niet in reguliere detentiecentra, maar in Justitiële Jeugdinrichtingen.[37] Met de inbewaringstelling van minderjarigen wordt terughoudend omgegaan.[38]

Het gehoor
Het uitgangspunt is dat een vreemdeling, voordat hij in bewaring wordt gesteld, gehoord wordt. Het kan voorkomen dat het gehoor na het besluit tot inbewaringstelling plaatsvindt. Dit kan zich bijvoorbeeld voordoen als de vreemdeling aansluitend aan een ontslag uit strafrechtelijke detentie in bewaring is gesteld en vervolgens voor het gehoor wordt overgebracht naar een politiebureau. Een gehoor na het besluit tot inbewaringstelling kan zich ook voordoen als de advocaat niet tijdig bij het gehoor aanwezig kan zijn. Uit de vreemdelingenadministratie dient duidelijk te blijken om welke reden(en) het gehoor ná het besluit tot inbewaringstelling plaatsgevonden heeft. Het gehoor van de vreemdeling moet afgenomen worden door iemand die bevoegd is tot het nemen van een besluit tot inbewaringstelling.
Indien de vreemdeling de Nederlandse taal niet dan wel onvoldoende beheerst, dient het gehoor plaats te vinden met behulp van een tolk in een taal die de vreemdeling voldoende begrijpt. Van het gehoor wordt een proces-verbaal opgemaakt.[39]

Bijstaan door een raadsman
De vreemdeling heeft het recht te worden gehoord in het bijzijn van een advocaat. Van dit recht moet door de bevoegde ambtenaar aan de vreemdeling tijdig mededeling worden gedaan.[40] 'Tijdig' betekent in dit verband dat, als de vreemdeling rechtsbijstand bij het gehoor wil, de ambtenaar die is belast met de grensbewaking of met het toezicht op vreemdelingen zich zodanig dient in te spannen dat die bijstand in redelijkheid kan worden gerealiseerd.[41]

Vormvereisten
De maatregel waarbij de bewaring opgelegd wordt, wordt gedagtekend, ondertekend en met redenen omkleed. Aan de vreemdeling op wie de maatregel betrekking heeft, wordt onmiddellijk een afschrift uitgereikt.[42] Deze vereisten gelden ook bij de voortzetting van de bewaring op een andere grond. Wanneer aan de in bewaring te stellen vreemdeling eveneens een terugkeerbesluit, inclusief een eventueel inreisverbod, wordt uitgereikt, vindt uitreiking daarvan plaats voorafgaand aan of gelijktijdig met de inbewaringstelling.[43] De vreemdeling moet daarbij schriftelijk en mondeling (in een voor hem begrijpelijke taal) worden gewezen op de mogelijkheid tot het instellen van beroep.[44] Voor het opleggen van de maatregel van bewaring dient gebruik te worden gemaakt van een formulier.[45] Dit formulier is zodanig ingericht dat daarin, overeenkomstig artikel 59 Vw, steeds de gronden voor de inbewaringstelling worden aangegeven.

Bewaringstermijn
Vreemdelingendetentie mag op basis van de Terugkeerrichtlijn maximaal een half jaar duren. De duur kan hoogstens met een jaar verlengd worden indien de verwijdering, alle

37 Artikel A5/2.4 Vc 2000.
38 Kamerbrief 10 mei 2011, 27 062, nr. 68.
39 Artikel 5.2, vierde lid, Vb en artikel A6/5.3.4.1 Vc2000.
40 Artikel 5.2, vijfde lid, Vb 2000.
41 Artikel 5.2, vijfde lid, Vb 2000.
42 Artikel 5.3 Vb 2000.
43 A5/6.6 Vc 2000.
44 Artikel 94 Vw 2000.
45 Model M110-A.

redelijke inspanningen ten spijt, meer tijd vergt omdat de betrokkene niet meewerkt of de voor het vertrek benodigde documenten op zich laten wachten.[46]

Bewaringslocatie
Ingevolge artikel 5.4, eerste lid Vb 2000 wordt de bewaring ten uitvoer gelegd op een politiebureau, in een cel van de KMar, in een huis van bewaring, of in een bij wet genoemde ruimte of plaats.[47] Het regime is geregeld in respectievelijk de Regeling Politiecellencomplex, de Penitentiaire beginselenwet en het Regelement grenslogies.

Indien een vreemdeling gedurende de tenuitvoerlegging van de bewaring een verzoek om een voorlopige voorziening indient, blijft de vreemdelingenbewaring in beginsel voortduren. De ambtenaar van de DT&V zal in overleg met de IND moeten nagaan of deze procedure in Nederland afgewacht mag worden.[48] Indien daartoe besloten wordt en de vreemdelingenbewaring voortduurt, zal de IND aan de rechtbank verzoeken om het verzoek om een voorlopige voorziening zo spoedig mogelijk te behandelen. Ook de advocaat van de vreemdeling kan in deze gevallen aan de rechtbank om bespoediging van de behandeling van het verzoek om een voorlopige voorziening vragen.[49]

Beëindiging bewaring
De maatregel van bewaring wordt namens de minister opgeheven door een ambtenaar die is belast met het toezicht op vreemdelingen of met de grensbewaking, die tevens HOvJ is, of door de ambtenaar van de DT&V die daartoe bevoegd is, zodra er geen grond voor bewaring meer aanwezig is.[50]

De bewaring moet worden opgeheven:
- indien het belang van de openbare orde of van de nationale veiligheid de bewaring niet meer vordert;
- indien de termijn van de zes maanden verstrijkt en niet wordt voldaan aan de voorwaarden voor verlenging;
- indien de vreemdeling niet meer behoort tot een van de categorieën van personen die in bewaring gesteld kunnen worden;
- indien de vreemdeling wordt uitgezet;
- indien geen redelijke kans bestaat dat de uitzetting binnen afzienbare termijn kan plaatshebben;
- indien de bewaring van een gezin met één of meer minderjarige kinderen langer duurt dan de daartoe gestelde maximale termijn;
- wanneer de vreemdeling te kennen geeft Nederland te willen verlaten en hiertoe voor hem ook de gelegenheid bestaat.[51]

Deze laatstgenoemde gelegenheid bestaat indien de vreemdeling beschikt over een geldig grensoverschrijdingsdocument, een vlieg- of reisticket, of voldoende middelen van bestaan. Voor vertrek naar een derde land kan van de vreemdeling gevraagd worden dat hij bovendien beschikt over een geldig visum of een voor dat land geldige verblijfsvergunning.
Ook kan de beëindiging van de bewaring door de rechtbank worden bevolen.[52] De ambte-

46 Artikel 15 lid 5 en 6 Terugkeerrichtlijn.
47 Artikel 6, tweede lid, of artikel 58, eerste lid Vw 2000
48 Artikel A5/6.9 Vc 2000.
49 Artikel A5/6.9 Vc 2000.
50 Artikel 5.4, derde lid, Vb 2000.
51 Artikel 59, derde lid, Vw 2000.
52 Artikelen 94 en 96 Vw 2000.

naar die is belast met het toezicht op vreemdelingen of met de grensbewaking, die tevens HOvJ is, of de ambtenaar van de DT&V die daartoe bevoegd is, zal in de hierboven genoemde gevallen de bewaring uitdrukkelijk moeten opheffen. Hij ziet toe op beëindiging van de bewaring en draagt zorg voor invrijheidstelling van de vreemdeling.
Indien de vreemdeling wordt uitgezet na opheffing van de bewaring en hij na uitzetting terugkeert (bijvoorbeeld na weigering van de toegang door de autoriteiten in het land van bestemming of van transit), dient de vreemdeling opnieuw in bewaring te worden gesteld. Dit gebeurt dan in beginsel door een HOvJ van het politiekorps die verantwoordelijk was voor de eerdere bewaring dan wel door een hulpofficier van het politiekorps van de regio waarbinnen de desbetreffende grensdoorlaatpost is gelegen. De toegang tot Nederland zal dan niet worden geweigerd, ondanks het feit dat betrokkene strikt genomen niet aan de voorwaarden voor toegang voldoet, tenzij er concrete aanwijzingen zijn dat de vreemdeling in de tussentijd toegang heeft verkregen tot een derde land. Een dergelijke aanwijzing kan bestaan uit het feit dat hij na meerdere dagen terugkeert dan wel uit een inreisstempel in zijn reisdocument. Zo nodig kan de vreemdeling die in afwachting is van hernieuwde inbewaringstelling, worden opgehouden.[53]

Wanneer de uit te zetten vreemdeling het Nederlands grondgebied niet verlaten heeft (bijvoorbeeld door verzet van de vreemdeling) kan de bewaring gecontinueerd worden op het eerder genomen besluit tot bewaring. In dat geval zal wel een nieuw (spoed)verzoek tot plaatsing aan DJI moeten worden gedaan.

2.3 Toetsing door de rechter

Beroep tegen de inbewaringstelling
Een vreemdeling die in bewaring is gesteld kan daartegen beroep instellen bij de rechtbank Den Haag. De andere rechtbanken fungeren voor vreemdelingenzaken als nevenzittingsplaatsen voor deze rechtbank. Er is een centraal intakebureau dat de beroepen over de rechtbanken verdeelt. Op grond van artikel 94 Vw 2000 is de minister verplicht de rechtbank binnen vier weken na het opleggen van de maatregel in kennis te stellen van zijn besluit tot inbewaringstelling indien de vreemdeling zelf nog geen beroep heeft ingesteld. Zodra de rechtbank deze kennisgeving heeft ontvangen wordt de betrokken vreemdeling alsnog geacht beroep te hebben ingesteld tegen de inbewaringstelling. De rechtbank is verplicht binnen veertien dagen de vreemdeling, bijgestaan door een advocaat, op een zitting te horen en binnen één week na de zitting uitspraak te doen. Daarbij onderzoekt de rechtbank of aan alle wettelijke voorwaarden voor het opleggen van bewaring is voldaan en in het bijzonder of er voldoende zicht is op uitzetting uit Nederland. Als de rechtbank het beroep gegrond verklaart en de maatregel tot vrijheidsontneming opheft, kan de rechtbank ook beslissen dat aan de vreemdeling schadevergoeding moet worden betaald.[54]

Hoger beroep
Tegen een uitspraak van de rechtbank op een eerste beroep is hoger beroep mogelijk bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.[55]

Vervolgberoep
Als de rechtbank het beroep ongegrond verklaart en de vreemdeling in bewaring blijft,

53 Artikel 50, derde lid, Vw 2000.
54 www.rechtspraak.nl: procedure vreemdelingenbewaring.
55 Idem.

kan de vreemdeling tegen het voortduren van de bewaring beroep instellen. Dit wordt het vervolgberoep genoemd. De rechtbank is niet verplicht om nogmaals een zitting te houden om de vreemdeling te horen. Bij het vervolgberoep gaat het namelijk niet meer om de rechtmatigheid van het opleggen van de maatregel tot vrijheidsontneming maar uitsluitend om het voortduren ervan. De rechtbank toetst daarom voornamelijk of er nog voldoende mogelijkheden tot uitzetting uit Nederland bestaan en of de DT&V voldoende actief aan de uitzetting werkt.
Als de rechtbank het vervolgberoep gegrond verklaart en de maatregel tot vrijheidsontneming opheft, kan de rechtbank ook beslissen dat aan de vreemdeling schadevergoeding moet worden betaald. Tegen uitspraken op vervolgberoepen is geen hoger beroep mogelijk.[56]

Toetsingskader van de rechter
De bewaringsrechter toetst de rechtmatigheid van de beslissing van de staatssecretaris om een vrijheidsontnemende maatregel op te leggen op basis van de gronden die de vreemdeling daartegen aanvoert. Daarbij gaat hij, voor zover aangevoerd, op de eerste plaats na of aan de voorwaarden van artikel 59 Vw 2000 is voldaan. Hierbij wordt getoetst of de vreemdeling uitzetbaar is en daadwerkelijk niet bereid en in staat is om zelfstandig te vertrekken, of er zicht op uitzetting binnen een redelijke termijn is en of er grond bestaat om aan te nemen dat de vreemdeling zich aan het toezicht zal onttrekken of dat hij de voorbereiding van het vertrek of de uitzettingsprocedure zal ontwijken of belemmeren.[57] In artikel 5.1 Vb is nader uitgewerkt wanneer daarvan sprake is. Indien niet is geklaagd over de doelmatigheid of doeltreffendheid van de maatregel komt dit in dit kader niet aan de orde en blijft dus ook de vraag of de staatssecretaris de uitzetting van de vreemdeling ook met andere, minder belastende middelen kan bereiken, onbesproken.
De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft uitgesproken dat de staatssecretaris op grond van de Terugkeerrichtlijn geen beoordelingsvrijheid heeft om de maatregel van bewaring toe te passen indien met een lichter, minder dwingende maatregel kan worden volstaan, zodat er in die zin geen sprake meer kan zijn van een terughoudende toetsing. Gelet echter op de in artikel 15, eerste lid, van de Terugkeerrichtlijn gebezigde bewoordingen als 'afdoende', 'doeltreffend' en 'kunnen worden toegepast' blijft er voor de staatssecretaris wel enige beoordelingsruimte bestaan, die de rechter aanleiding geeft tot een enigszins terughoudende toets.[58]
Ten slotte zal de rechter, indien daarover is geklaagd, nagaan of aan alle procedurele voorwaarden voor de inbewaringstelling, zoals de termijn van de ophouding[59], het horen, het gebruik van een tolk en de aanwezigheid van een advocaat bij het horen, is voldaan. Indien aan één van de procedurele voorwaarden niet is voldaan kan de rechter oordelen dat de schending van het belang van de vreemdeling dat het voorschrift beoogt te beschermen niet opweegt tegen het door de staatssecretaris gestelde belang bij inbewaringstelling. In dat geval zal de rechter het beroep toch niet gegrond verklaren. Bij deze beoordeling kan de rechter ook het voortraject van staande- en ophouding betrekken, zo lang het gaat om een reeks van opvolgende beslissingen die erop is gericht de vreemdeling onder de macht van de uitzettende autoriteit te brengen en te houden.[60] De rechter is ook hierbij

56 Idem.
57 Artikel 5.1a Vb 2000.
58 ABRvS, 28 april 2011, nr. 201100194/1/V3.
59 Artikel 50 Vw 2000 bepaalt dat als de identiteit en verblijfsrechtelijke status van een staande gehouden persoon niet onmiddellijk kan worden vastgesteld, of als vast staat dat iemand niet rechtmatig in Nederland verblijft, deze persoon kan worden overgebracht naar een plaats bestemd voor verhoor (b.v. een politiebureau), waar hij maximaal 6 uur mag worden opgehouden ten behoeve van het onderzoek van de politie. Deze termijn kan maximaal met 48 uur worden verlengd.
60 Zie ABRvS, 29 juni 2001, *JV* 2001, 209, AB 2001, 268, m.nt. Sewando, *RV* 2001, 72, m.nt. Baudoin. Via B. van Dokkum, *Kernthema's Vreemdelingenbewaring,* Nijmegen: Ars Aequi, 2010.

in de regel beperkt tot het oordelen over geschilpunten die door de vreemdeling naar voren zijn gebracht.

2.4 Maatschappelijk debat

Het maatschappelijk debat over vreemdelingenbewaring concentreert zich de laatste jaren steeds meer op de vraag of vreemdelingenbewaring in de praktijk wel als *ultimum remedium* wordt toegepast. Deze vraag gaat gepaard met kritiek op het regime van vreemdelingenbewaring. Kwesties omtrent het regime worden in dit advies buiten beschouwing gelaten, maar het staat buiten kijf dat vreemdelingenbewaring een ingrijpende maatregel is. De vrijheid van degenen aan wie de maatregel wordt opgelegd wordt immers ontnomen en zij worden onderworpen aan een detentieregime dat ook in het strafrecht van toepassing is. Het is daarnaast niet bij voorbaat duidelijk hoe lang de maatregel zal duren. De laatste tijd vestigen maatschappelijke organisaties dan ook steeds vaker de aandacht op mogelijke alternatieve maatregelen voor bewaring. Twee aspecten komen hierbij voortdurend terug: 1) de overheid moet zorgen dat zij beter in staat is te beoordelen welke maatregel dient te worden toegepast en 2) er moeten meer alternatieve maatregelen worden ontwikkeld zodat vreemdelingenbewaring in minder gevallen hoeft te worden toegepast.

Zo pleitte de Raad voor de Strafrechttoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) er in 2008 voor, dat wanneer kan worden volstaan met minder ingrijpende vormen van vrijheidsbeperking deze als eerste moeten worden toegepast.[61] De RSJ concludeerde destijds dat deze werkwijze in de praktijk formeel wel wordt toegepast, maar dat tegelijkertijd de gronden om de bewaring toe te passen zeer ruim kunnen worden geïnterpreteerd. De RSJ stelde daarom voor om een glijdende schaal van 'drang naar dwang' te formuleren, waarbij de vreemdeling ook daadwerkelijk de kans krijgt om aan te tonen dat hij met een lichtere vorm van toezicht kan meewerken aan zijn terugkeer. Het *ultimum remedium* karakter van de maatregel laat niet alleen ruimte om alternatieve maatregelen toe te passen, maar verplicht zelfs tot een keuze voor het lichtst mogelijke middel, aldus de RSJ.
Ook Justitia et Pax acht het van groot belang dat voor iedere individuele ex-asielzoeker of irreguliere migrant steeds de minst vrijheidsbeperkende optie gekozen wordt en stelt dat vanuit dit perspectief een invrijheidsstelling met oplegging van bepaalde toezichtsvoorwaarden daarvoor het meest geschikte alternatief is.[62]

Amnesty International gaat een stap verder en concludeert uit haar onderzoek dat er in de praktijk nauwelijks sprake is van een individuele (risico-) analyse op basis waarvan wordt beoordeeld of vreemdelingendetentie nodig is. Een dergelijke analyse zou volgens Amnesty International ten minste de identiteit, verblijfsrechtelijke positie, (familie) banden met Nederland, de factoren van kwetsbaarheid zoals de (psychische) gezondheid, de bereidheid mee te werken aan terugkeer en het risico op onttrekking aan het toezicht moeten omvatten.[63]

De Nationale ombudsman heeft in zijn recente rapport vooral kritiek geuit op het regime van vreemdelingenbewaring en de lange duur daarvan. Ook hij pleit voor volwaardige

---

61 Raad voor de Strafrechttoepassing en Jeugdbescherming (2008), *Advies Vreemdelingenbewaring.*
62 Justitia et Pax, *Effect door Respect. Alternatieven voor vreemdelingenbewaring in Nederland,* p. 6-8.
63 Vreemdelingendetentie in Nederland: het moet en kan anders alternatieven voor vreemdelingendetentie, Amnesty International, oktober 2001 p. 13.

alternatieven met een passend regime voor vreemdelingenbewaring.[64]

De voormalige minister voor Immigratie, Integratie en Asiel en de huidige staatssecretaris van Veiligheid en Justitie hebben gereageerd op deze kritiekpunten. Daarbij hebben zij steeds betoogd dat ook in de huidige praktijk de individuele situatie van de vreemdeling leidend is bij het bepalen van de toepasselijke toezichtsmaatregel. Bij de afweging in het kader van de vraag welke maatregel dient te worden ingezet, wordt volgens de bewindspersoon ook nu al eerst gekeken of met een alternatieve maatregel kan worden volstaan.

Zoals vermeld in hoofdstuk 1, besloot een meerderheid in de Tweede Kamer in december 2010 dat kan worden overwogen voor niet-criminele en niet-overlast gevende vreemdelingen alternatieven voor bewaring toe te passen die minder zwaar en goedkoper zijn dan de "klassieke" vreemdelingenbewaring. Met de motie-Gesthuizen riep de Tweede Kamer de regering op onderzoek te verrichten naar de mogelijkheden om meer gebruik te maken van alternatieven voor vreemdelingenbewaring en de Kamer hierover te informeren. In de hierboven genoemde brief[65] (zie paragraaf 2.1) is uitvoering gegeven aan deze motie en is een viertal *pilotprojecten* gestart.

In de opzet van de *pilotprojecten* is een aantal categorieën vreemdelingen op voorhand uitgesloten, namelijk zij die:

- strafrechtelijk zijn veroordeeld en/of vanwege hun gedrag een gevaar vormen voor de openbare orde;
- hun terugkeer belemmeren;
- aan de grens geweigerd zijn, om te voorkomen dat deze personen onrechtmatig het land binnenkomen;
- zich al eerder aan een (alternatieve) toezichtmaatregel hebben onttrokken;
- zich nooit eerder in beeld van de overheid hebben gebracht door het indienen van een toelatingsaanvraag.

Ten aanzien van deze categorieën werd het risico te groot geacht dat zij zich zullen onttrekken aan het toezicht.

De zelfdoding in vreemdelingendetentie van de Russische asielzoeker Alexander Dolmatov op 17 januari 2013, het rapport hierover van de Inspectie Veiligheid en Justitie[66] en het daaropvolgende Kamerdebat op 18 april 2013 hebben ervoor gezorgd dat de discussie over vreemdelingenbewaring opnieuw is geïntensiveerd. De Inspectie Veiligheid en Justitie heeft in de rapportage geconcludeerd dat in deze zaak op verschillende momenten door verschillende organisaties in de vreemdelingenketen onzorgvuldig is gehandeld. De aan de inbewaringstelling ten grondslag liggende informatie in de computersystemen was niet juist, waardoor bij de inbewaringstelling van Dolmatov niet aan alle wettelijke vereisten was voldaan. Daarnaast heeft de inspectie onder meer geoordeeld dat de VP ten aanzien van de rechtsbijstand aan Dolmatov onzorgvuldig en in strijd met de Wet heeft gehandeld.

Voor dit advies acht de commissie de volgende aanbevelingen van de Inspectie Veiligheid en Justitie relevant:[67]
Aan de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie:

64 Nationale ombudsman, *Vreemdelingenbewaring: strafregime of maatregel om uit te zetten. Over respect voor mensenrechten bij vreemdelingenbewaring,* p. 49.
65 *Kamerstukken II* 2011/12, 19 637 nr. 1483.
66 Inspectie V&J: *Het overlijden van Alexander Dolmatov*, 28 maart 2013.
67 Inspectie V&J: *Het overlijden van Alexander Dolmatov*, 28 maart 2013, p. 18-19.

1. Borg de regie in de vreemdelingenketen.
2. Draag in samenspraak met de ketenpartners zorg voor een actueel en accuraat informatiesysteem waar informatie over individuele vreemdelingen samenkomt en waarop alle ketenpartners zijn aangesloten.

Aan de IND:
1. Draag zorg voor de actuele registratie van beroepschriften in INDiGO en waarborg dat 'opschortende werking', indien van toepassing, te allen tijde op juiste wijze en direct wordt ingevoerd.
2. Voorkom dat vreemdelingen in INDiGO automatisch, zonder menselijke toets, de status 'geen rechtmatig verblijf' krijgen.

Aan de ketenpartners:
1. Voer ten behoeve van de individuele vreemdeling en de overige ketenpartners consequent en zorgvuldig informatie over vreemdelingen in de daarvoor bestemde systemen en formulieren in.
2. Versterk het bewustzijn dat de verantwoordelijkheden van de partners niet ophouden bij de grenzen van de eigen organisatie.

Aan de Nationale Politie:
1. Voer de regelingen die gelden voor vreemdelingen die in vreemdelingenbewaring zijn gesteld consequent uit, zodat hun rechten zijn gewaarborgd.
2. Zie er op toe dat het (medisch) dossier van vreemdelingen wordt overgedragen aan detentiecentra.

De staatssecretaris heeft in zijn beleidsreactie[68] en in het Kamerdebat laten weten dat hij de aanbevelingen van de inspectie volledig overneemt en aanvullende maatregelen heeft getroffen om herhaling te voorkomen. Ook heeft hij de Kamer toegezegd dat hij de Onderzoeksraad voor Veiligheid zal verzoeken om onderzoek te doen naar het functioneren van de vreemdelingenketen.[69]

2.5 Casemanagement

In verschillende rapporten en de media wordt de laatste jaren bericht over een ander begeleidingsmodel om vertrek te realiseren, het zogenoemde *casemanagement*. Een succesvolle toepassing van deze methode zou tot een reductie van het aantal inbewaringstellingen kunnen leiden. In deze paragraaf is een kort overzicht opgenomen van de manier waarop in verschillende landen, waaronder Nederland, wordt omgegaan met *casemanagement* en zijn de aanbevelingen van de International Detention Coalition opgesomd.[70] De ACVZ heeft zelf geen onderzoek verricht in de verschillende landen waarin *casemanagement* wordt toegepast. In deze paragraaf volgt uitsluitend een overzicht van de beschikbare informatie.
In het vreemdelingenrecht is *casemanagement* een strategie om vreemdelingen te begeleiden gedurende hun toelatings- en vertrekprocedure. De rol van de *casemanager* verschilt van de rol van een IND ambtenaar of regievoerder van de DT&V in de zin dat hij geen beslissingen neemt of verplichtingen oplegt met betrekking tot de zaak van de vreemdeling. De *casemanager* vormt een essentiële link tussen het individu, de autoritei-

---

68 *Kamerstukken II* 2012/13, 19 637 nr. 1648.
69 *Handelingen II* 2012/13, 18 april 2013.
70 Een internationaal opererende NGO, die streeft naar een betere naleving van de rechten van vreemdelingen in detentie.

ten en de maatschappij en zorgt ervoor dat de vreemdeling toegang krijgt tot alle relevante informatie over zijn procedure en zijn of haar opties, rechten en verantwoordelijkheden. Hij zorgt ervoor dat de vreemdeling bekend is met de wettelijke en administratieve processen en - bij terugkeer - de mogelijke terugkeeropties naar het land van herkomst of eventuele derde landen. *Casemanagers* hebben de taak vreemdelingen voor te bereiden op alle mogelijke immigratiebeslissingen, ook als dit vertrek inhoudt.[71] Er is onder andere in Zweden, Australië en België veel ervaring opgedaan met *casemanagement*. *Casemanagement* is gebaseerd op gelijkwaardige samenwerking tussen de vreemdeling en de *casemanager*, waarbij de vreemdeling centraal staat. Het doel is de continuïteit in de begeleiding te waarborgen en het probleemoplossend vermogen van de vreemdeling te ondersteunen en te vergroten. *Casemanagers* zijn meestal maatschappelijk werkers, psychologen en andere professionals op het gebied van welzijnswerk.[72]

Zweden
In Zweden betekent *casemanagement* dat elke vreemdeling een individuele begeleider krijgt die met hem alle opties nagaat. Deze vertrouwenspersoon geeft de vreemdeling informatie over zijn rechten van het begin tot het einde van de procedure. Als een vreemdeling Zweden binnenkomt, is hij verplicht zich zo snel mogelijk te melden bij het dichtstbijzijnde kantoor van de Migration Board. Als een vreemdeling zich daar heeft gemeld, wordt hij vervolgens naar een gespecialiseerd centrum gebracht waar hij een asielaanvraag kan indienen. Hier worden ook gezondheids- en kwetsbaarheidscontroles uitgevoerd.

Als de asielaanvraag afgewezen wordt, wordt van de vreemdeling verwacht dat hij het land verlaat. De vreemdeling is al door de *casemanager* op deze uitkomst voorbereid.
In 1997 is ervoor gekozen de verantwoordelijkheid voor de vreemdelingenbewaring over te dragen van de politie aan de *Migration Board*. Hiermee werd expliciet aangegeven dat deze vorm van bewaring zich onderscheidt van bewaring met een strafrechtelijk karakter. De vreemdelingenbewaring onderscheidt zich in principe niet van andere opvang voor vreemdelingen, met uitzondering van het vrijheidsbeperkende karakter.

Australië
In Australië krijgen vreemdelingen bij binnenkomst via een luchthaven een *casemanager* toegewezen. De casemanagers zijn in dienst van het *Department of Immigration and Citizenship* en ze spreken niet over vreemdelingen maar over 'cliënten'. Een persoonlijke analyse en beoordeling van de situatie leidt tot een plan van aanpak dat gericht is op de behoeften van de cliënt. Vervolgens wordt de situatie van de cliënt intensief gevolgd om adequaat in te kunnen springen op veranderingen.[73]
De *casemanager* informeert de cliënt over zijn situatie en probeert hem bewust te maken van de mogelijke opties: gelegaliseerd verblijf of vertrek. Dit wordt ook wel begeleiding volgens het tweesporentraject genoemd. *Casemanagers* blijven gedurende de gehele verblijfsprocedure en ook nadat de cliënt is uitgeprocedeerd gekoppeld aan een cliënt. Door deze continuïteit ontstaat er een vertrouwensband tussen de cliënt en de *casemanager*. *Casemanagers* coördineren in geval van terugkeer de contacten met bijvoorbeeld IOM en kunnen contact opnemen met overheden en hulporganisaties om documenten en voorzieningen zoals onderdak en zorg te regelen.[74]

71 International Detention Coalition, *There are alternatives. Handbook for preventing unnecessary immigration detention*, 2011, p. 30.
72 Vreemdelingendetentie in Nederland: het moet en kan anders alternatieven voor vreemdelingendetentie, Amnesty International, oktober 2001 p. 22.
73 Idem.
74 Idem.

Als een vreemdeling, die via een luchthaven is binnengekomen, in bewaring wordt gesteld, krijgt hij nog steeds begeleiding van zijn *casemanager*. De kernwaarden van de Australische regering ten aanzien van bewaring zijn: geen kinderen in bewaring, dat wil zeggen in '*immigration detention centres*'; onbeperkte detentie is onacceptabel; de duur van bewaring en de bewaringsomstandigheden dienen regelmatig heroverwogen te worden en bewaring in '*immigration detention centres*' mag alleen worden gebruikt als laatste middel en voor de kortst uitvoerbare periode. Om ervoor te zorgen dat detentie ook echt het laatste middel is, wordt door de gespecialiseerde *casemanager* rechtstreeks met de vreemdeling samengewerkt aan zijn of haar zaak. Door actieve en vroegtijdige betrokkenheid van deze *casemanager* bij de vreemdeling, terwijl deze in de gemeenschap verblijft, wordt een alternatief voor bewaring geboden.[75]

Verenigd Koninkrijk
Het Verenigd Koninkrijk kent geen maximumtermijn voor vreemdelingendetentie. De Terugkeerrichtlijn is er niet van toepassing. Volgens de *Migration Observatory*[76] verbleef in de periode 2008-2010 ongeveer de helft van de mensen korter dan twee maanden in vreemdelingendetentie.
De beschikking van een *immigration officer* om iemand in detentie te plaatsen wordt niet automatisch bezien door een onafhankelijke instantie. Veel vreemdelingen hebben geen advocaat. Het is mogelijk om een '*release on bail'* (vrijlating op voorwaarden) aan te vragen, maar door gebrek aan juridische ondersteuning gebeurt dat vaak niet. Bij een '*release on bail*' kunnen alternatieve maatregelen worden toegepast, zoals een meldplicht en elektronisch toezicht.[77]

Het Verenigd Koninkrijk introduceerde in 2010 nieuw beleid om de detentie van kinderen te voorkomen. Met behulp van een onafhankelijk Family Returns Panel moeten uitzetprocedures van gezinnen met kinderen worden verbeterd. In 2010 zijn alle gezinsafdelingen in de detentiecentra gesloten en is in Londen en Liverpool een *pilot* gestart om families te assisteren bij zelfstandige terugkeer. De *pilot* bestaat uit vier etappes: verbetering van de beschikkingsfase met behulp van *specialist family case owners*; ondersteuning bij terugkeer door middel van persoonlijke begeleiding en een op het gezin toegesneden *assisted voluntary return package*; mochten de gezinnen geen gebruik willen maken van deze *return package*, dan krijgen zij een waarschuwing en krijgen zij twee weken de tijd om zelf hun vlucht te regelen. Wanneer dit niet werkt, dan wordt er een *ensured return* geregeld, waarbij gezinnen tot een maximum van 72 uur, met een uitloop tot één week in uitzonderlijke gevallen, kunnen worden gedetineerd in locaties die speciaal zijn ontwikkeld voor gezinnen met kinderen.[78]

België
In België zijn eind 2008 zogenaamde Terugkeerhuizen in gebruik genomen. Deze huizen worden gebruikt als alternatief voor detentie van uitgeprocedeerde asielzoekersgezinnen met minderjarige kinderen. De Terugkeerhuizen hebben één coach per drie wooneenheden. De coach is de coördinator voor alle betrokken instanties en werkt conform het tweesporentraject: gelegaliseerd verblijf of vertrek. In beginsel zijn alle uitkomsten in de begeleiding mogelijk. In de praktijk betekent dit veelal dat eerst het toelatingstraject nog

---

75 *Kamerstukken II*, 2009/10, 19 637, nr. 1358.
76 De Migration Observatory is onderdeel van *the Centre on Migration, Policy and Society,* aan de Universiteit van Oxford. Doelstelling van de Migration Observatory is het onafhankelijk informeren van publiek, media en beleidsmakers over migratie en migranten in het Verenigd Koninkrijk. Zie voor meer informatie: http://www.migrationobservatory.ox.ac.uk.
77 Migration Observatory, 2011, Duration of Immigration Detention, 2008-2010.
78 Http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/sitecontent/newsarticles/2011/march/03new-family-returns-process.

eens wordt doorgenomen om te bezien of alle procedures goed zijn verlopen en alle informatie correct is meegewogen.[79]

Nederland
In Nederland noemt de DT&V haar regievoerders ook *casemanagers*. In de praktijk zijn de mogelijkheden voor DT&V om mensen intensief te begeleiden echter beperkt. Deze vorm van *casemanagement* is niet te vergelijken met de *casemanagement* programma's in landen als Zweden en Australië. Het succes van *casemanagement* in deze landen is te verklaren vanuit de omstandigheid dat asielzoekers en migranten vanaf het begin worden begeleid, terwijl de regievoerder van de DT&V pas in beeld komt als de vreemdeling een negatieve beschikking heeft ontvangen of al vertrekplichtig is. Vanaf het begin van hun procedure hebben vreemdelingen in Zweden en Australië via de *casemanager* toegang tot informatie, ondersteuning en begeleiding bij alle facetten van de procedure.[80] Deze taak wordt in Nederland door Vluchtelingenwerk Nederland en de rechtshulpverlening vervuld. Doordat Vluchtelingenwerk Nederland locatiegebonden opereert is er echter weinig continuïteit in de begeleiding van de vreemdeling gedurende de gehele vreemdelingrechtelijke procedure van de vreemdeling.

De DT&V werkt niet conform het tweesporentraject, omdat de dienst alleen verantwoordelijk is voor het vertrek, en niet voor de toelating. De DT&V voert in de eerste drie weken na het opleggen van de vrijheidsbeperkende maatregel in de VBL in beginsel twee gesprekken met de vreemdeling. Vervolgens is de frequentie afhankelijk van de situatie.[81] Het *casemanagement* van de DT&V eindigt bij het zelfstandig vertrek, de uitzetting of het administratief vertrek van de vreemdeling.[82]

Succesfactoren casemanagement
Een belangrijke succesfactor is de vertrouwensrelatie die de *casemanager* met de vreemdeling kan opbouwen doordat hij als onafhankelijke link tussen de overheid, en de vreemdeling fungeert. Daarbij is het van belang wie de *casemanagers* betaalt, wie hen aanstuurt en wie politiek verantwoordelijk is voor de uitvoering van hun taken. De *casemanager* zelf kan in Zweden en Australië geen verplichtingen of voorwaarden aan de vreemdeling opleggen of beslissingen met betrekking tot de immigratieprocedure nemen.

Naast het opbouwen van een vertrouwensrelatie zijn voor het succes van *casemanagement* twee factoren van belang. Ten eerste het aanspreken van het verantwoordelijkheidsgevoel van de vreemdeling en ten tweede de één-op-één begeleiding door een onafhankelijk persoon bij de betreffende procedures. De International Detention Coalition noemt als voorwaarden voor een geslaagd *casemanagement*:[83]
- vroegtijdige interventie;
- één op één contact;
- het opbouwen van vertrouwen, een duurzame relatie en informatievoorziening;
- duidelijkheid over rollen en verwachtingen;
- regelmatige beoordeling en evaluatie;
- informatieuitwisseling met de belangrijkste partijen rondom de cliënt;
- empowerment van de cliënt zodat deze toegerust is om weloverwogen besluiten te

79 België stimuleert terugkeer van illegale vreemdelingen augustus 2009.
80 www.dtenv.nl.
81 Antwoord van minister Leers op schriftelijke kamervragen over de positie van kinderen in de Vrijheidsbeperkende Locatie in Ter Apel (ingezonden op 24 mei 2011 met kenmerk 2011Z10806.)
82 www.dtenv.nl
83 International Detention Coalition, *There are alternatives. Handbook for preventing unnecessary immigration detention, 2011*, p. 29-33.

nemen op basis van beschikbare opties;
• indien nodig het bieden van (im)materiële ondersteuning voor de cliënt.[84]

Uit onderzoeken blijkt dat het vertrouwen tussen cliënten en *casemanager* en de materiele en immateriële ondersteuning zeker zo belangrijk zijn als strenge monitoring. Begeleiding direct na aankomst kan bijdragen aan snellere en eerlijkere besluitvorming over de verblijfsvergunning omdat bijvoorbeeld gevoelige informatie eerder besproken wordt en omdat de risico's, kwetsbaarheden en behoeften van de cliënt beter bekend zijn. Na een eventuele afwijzing zijn cliënten beter geïnformeerd en toegerust om een goede beslissing te nemen over de toekomst.[85]

2.6 Cijfermatig overzicht

In eerdere paragrafen van dit hoofdstuk is het juridisch kader waarin de maatregel vreemdelingenbewaring kan worden toegepast beschreven. Daarnaast zijn de toepassing van de maatregel en het maatschappelijk debat aan de orde geweest. Hierbij dient de vraag zich aan wat nu het feitelijke gevolg is van de maatregel. Hoe vaak wordt de maatregel toegepast? Wie verblijven er eigenlijk in vreemdelingenbewaring? In deze paragraaf wordt hier nader op ingegaan. De bijbehorende tabellen zijn in bijlage 2 opgenomen.

De DJI brengt regelmatig cijfermatige rapportages uit over vreemdelingenbewaring. De meest recente rapportages zijn 'Een profielschets van vreemdelingen in bewaring 2010'[86] en 'Vreemdelingenbewaring in getal 2007-2011'.[87] De informatie in deze paragraaf is gebaseerd op deze rapportages, tenzij anders vermeld. Hierbij wordt opgemerkt dat de populatie in vreemdelingenbewaring als gevolg van politieke ontwikkelingen en veranderingen in beleid snel kan wijzigen. Als voorbeeld: een land dat voorheen weigerde mee te werken aan terugkeer van de eigen onderdanen kan dit beleid wijzigen, waardoor het zicht op uitzetting weer aanwezig kan zijn en het opleggen van de maatregel voor vreemdelingen met die nationaliteit weer aan de orde kan zijn. Gegevens uit 2010 en 2011 kunnen zodoende inmiddels enigszins achterhaald zijn.

Dit advies beperkt zich tot vreemdelingen die op grond van artikel 59 Vw 2000 in bewaring zijn gesteld. Om die reden worden hier, waar mogelijk, cijfers over artikel 59 Vw 2000 gepresenteerd. In sommige gevallen is er echter geen uitsplitsing voorhanden en zijn de gepresenteerde cijfers inclusief vreemdelingen die op grond van artikel 6 in bewaring zijn gesteld. Het betreft hier echter een relatief kleine groep. In 2011 bijvoorbeeld werden 5.844 op grond van artikel 59 Vw 2000 in vreemdelingenbewaring gesteld. 260 vreemdelingen werden in dat jaar op grond van artikel 6 Vw 2000 gedetineerd.

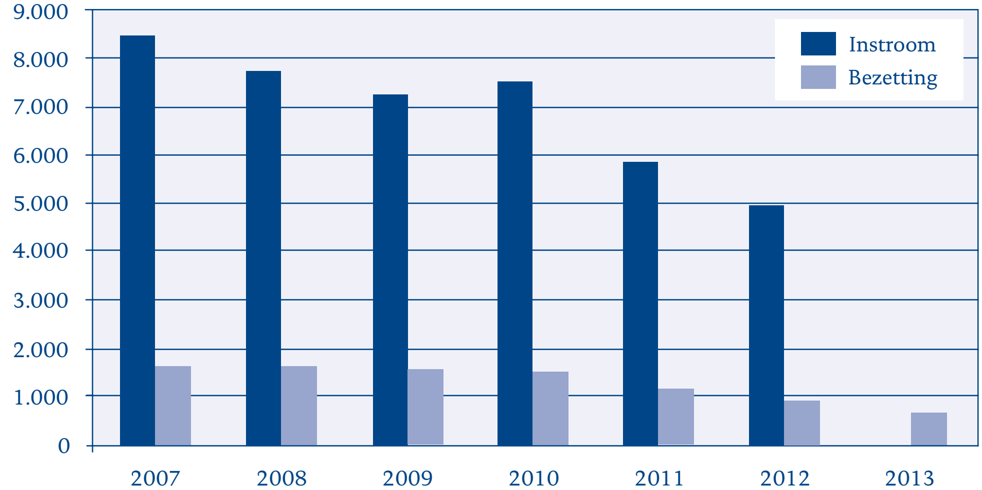
Aantallen
De instroom van vreemdelingen die op grond van artikel 59 Vw 2000 in bewaring worden gesteld vertoont sinds 2010 een dalende lijn (zie figuur 1). In 2010 lag dit instroomcijfer nog op 7.547, waarna het daalde naar 5.844 in 2011 en vervolgens naar 5.012 in 2012.[88]

84 International Detention Coalition, *There are alternatives. Handbook for preventing unnecessary immigration detention*, 2011, p. 41: "*Individuals are less able to focus on resolving their migration status if multiple and complex issues demand their attention and engage their time and energy*".
85 International Detention Coalition, *There are alternatives. Handbook for preventing unnecessary immigration detention*, 2011.
86 DJI, 1 februari 2012.
87 DJI, mei 2012. Een nieuwe versie van 'Vreemdelingenbewaring in getal' wordt in mei 2013 verwacht.
88 Het cijfer over 2012 is op verzoek verstrekt door DJI.

De bezettingscijfers van de DJI van vreemdelingen die op grond van artikel 59 Vw 2000 in bewaring zijn gesteld dalen al sinds 2007 (zie figuur 1), van 1.610 op 30 september 2007 naar 1.503 op 30 september 2010, waarna een scherpe daling volgde naar 660 op 1 maart 2013.[89]

De gemiddelde bewaringsduur bij uitstroom is in de periode 2009-2011 redelijk stabiel en ligt rond de 75 dagen.[90]

Figuur 1. Instroom en bezetting vreemdelingenbewaring art. 59 Vw 2007-2013



Bron: DJI

De dalende aantallen zijn waarschijnlijk te verklaren door een grotere terughoudendheid met de inzet van de maatregel in vergelijking met enkele jaren geleden. Hier wordt in het volgende hoofdstuk verder op ingegaan. Een andere verklaring zou kunnen zijn dat er minder illegale vreemdelingen in Nederland zijn. De laatste illegalenschatting van het WODC dateert uit 2009, zodat hier geen recente gegevens over beschikbaar zijn.[91] Het aantal geregistreerde staandehoudingen vertoont sinds 2010 wel een dalende lijn, van 3.630 in 2010 tot 2.888 in 2012.[92]

Geslacht en leeftijd

Vreemdelingen die in bewaring verblijven zijn in overgrote meerderheid van het mannelijk geslacht. In 2010 waren 88% van de vreemdelingen die op basis van artikel 59 Vw 2000 in bewaring waren gesteld van het mannelijke geslacht.[93]

In 2012 was 86% van de personen die vanuit vreemdelingenbewaring (art 59. exclusief VRIS) zijn vertrokken van het mannelijk geslacht (zie tabel 2).[94] Voor vreemdelingen die vanuit de strafrechtketen zijn vertrokken ligt dit percentage nog hoger, namelijk op 92% (zie tabel 3). Hiervoor zijn meerdere oorzaken te bedenken. Mannen zijn oververtegenwoordigd in de illegalenpopulatie. In 2009 was naar schatting van het WODC 66% van

89 Het cijfer per 1 maart 2013 is op verzoek verstrekt door DJI.
90 DJI, *Vreemdelingenbewaring in getal 2007-2011*, p. 27.
91 WODC, *Schatting illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen 2009*, 21 juni 2011.
92 Informatie verkregen van het Expertisecentrum Vreemdelingen van de VP.
93 DJI *Een profielschets van vreemdelingen in bewaring 2010*, 1 februari 2012, p. 15.
94 De informatie in deze en de volgende alinea is gebaseerd op cijfers verstrekt door de DT&V.

de deze groep van het mannelijk geslacht.[95] Deze cijfers suggereren dat mannen relatief vaker in bewaring worden gesteld dan vrouwen. Mogelijk zijn bij mannen vaker de voorwaarden voor vreemdelingenbewaring van toepassing dan bij vrouwen. Mannen zijn verder oververtegenwoordigd in de asielpopulatie: ongeveer tweederde van de asielzoekers is man.[96] Ook onder de vreemdelingen die vertrokken zijn vanuit een andere maatregel of opvanglocatie zijn de mannen in de meerderheid, met uitzondering van de gezinslocaties. 54% van de personen die in 2012 vanuit de gezinslocaties zijn vertrokken zijn van het vrouwelijk geslacht (zie tabel 5).

Minderjarigen worden niet vaak in bewaring gesteld. In 2012 zijn er in totaal 70 minderjarigen vanuit bewaring vertrokken. Dit is 2% van het totaal aantal mensen in bewaring. Wel verbleven er nog minderjarigen bij hun ouders die wel in bewaring waren gesteld. De VP maakte tot voor kort voor de minderjarige kinderen geen formele inbewaringstelling op en kon inbewaringstelling dus ook niet opvoeren. Sinds de uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van 23 november 2012[97] moet ook voor deze kinderen een aparte formele inbewaringstelling worden opgemaakt. Volgens de verstrekte cijfers zijn er in 2012 220 kinderen gedwongen vertrokken die mogelijk bij hun ouders in bewaring verbleven.[98]

Volgens gegevens van DJI was in 2010 bijna de helft van de vreemdelingen in bewaring tussen de 18 en 30 jaar oud. Bijna een derde was dertiger. Dit kan verklaard worden door de oververtegenwoordiging van jonge mensen onder de illegaal verblijvende vreemdelingen in Nederland. Volgens de illegalenschatting van het WODC maken mensen jonger dan 40 jaar 90% van het totaal van de illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen uit. In 2010 waren 82 personen die in bewaring verbleven ouder dan 60 jaar. Dit is 1% van het totaal aantal mensen in bewaring. Jonge mannen zijn zodoende de meest voorkomende groep vreemdelingen in bewaring.

Nationaliteit
Het beeld van de nationaliteit van vreemdelingen die in bewaring verblijven kan behoorlijk aan verandering onderhevig zijn. Vreemdelingen die afkomstig zijn uit een land waarnaar uitzetting niet mogelijk is, worden over het algemeen niet in bewaring gesteld. Op peildatum 1 maart 2013 bestond de top 5 uit 'Onbekende nationaliteit' (9%), 'Marokko' (9%), 'Algerije' (8%), 'Afghanistan' (6%) en 'India' (5%).[99]

Procedurele achtergrond
In de DJI-publicatie 'Een profielschets van vreemdelingen in bewaring 2010' is gerapporteerd over de procedurele achtergrond van de vreemdelingen die in bewaring verblijven. Hierbij is een onderscheid gemaakt tussen vreemdelingen met een asielverleden, vreemdelingen met een reguliere achtergrond en een categorie 'overig' waar personen onder vallen die nooit verblijf in Nederland hebben aangevraagd, als ook *overstayers* (vreemdelingen waarvan het visum verlopen is). Die laatste categorie maakte in 2010 53% van de populatie uit. 39% had een asielverleden en slechts 8% had een reguliere achtergrond. Marokkanen, Algerijnen en Chinezen vormden de top 3 van personen uit de categorie 'overig'. Bij personen met een asielverleden vormden Somaliërs, Irakezen en Georgiërs de top 3. Voor 73% van de vreemdelingen die in 2010 in bewaring waren gesteld was het de eerste

95 WODC, *Schatting illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen 2009*, 21 juni 2011, bijlage 3. De invloed van geslacht op de kans geobserveerd te worden is al in deze schatting verwerkt.
96 Zie hiervoor bijvoorbeeld CBS statline en Eurostat.
97 ABRvS 23 november 2012, 201207570/1/V3.
98 De cijfers in deze alinea zijn geleverd door de DT&V en niet in de tabellenbijlage opgenomen.
99 Cijfers verstrekt door DJI, niet in de tabellenbijlage opgenomen.

keer. 27% (2.255 personen) had al eerder in bewaring verbleven. Voor 29% (661 personen) van deze laatste groep gold dat zij al twee of drie keer eerder in bewaring hadden gezeten en 9% (213 personen) zelfs al vier keer of vaker. Twee personen hadden elf keer eerder in bewaring verbleven. Het kan hierbij ook gaan om mensen die eerder zijn uitgezet, maar zijn teruggekeerd naar Nederland.

20% van de vreemdelingen die in 2010 in bewaring verbleven, had al eens eerder in strafrechtelijke detentie verbleven.

HOOFDSTUK 3
Onderzoeksresultaten

In dit hoofdstuk worden de bevindingen van het onderzoek van de commissie gepresenteerd. De noodzaak tot het behouden van de mogelijkheid om mensen in bewaring te stellen ten behoeve van een gedwongen vertrek is door de gesprekspartners en deelnemers aan de expertmeeting niet in twijfel getrokken.[100] Wel zijn er verschillende knelpunten benoemd ten aanzien van de huidige toepassing van vreemdelingenbewaring en het daaraan voorafgaande besluitvormingsproces en zijn er verschillende suggesties gedaan voor verbetering. Daarbij zijn ook alternatieven voor bewaring ter sprake gekomen.

Drie thema's staan in dit hoofdstuk centraal. Allereerst het bestuurlijke besluitvormingsproces, waarbij knelpunten en suggesties voor verbetering van het proces worden benoemd die tijdens het onderzoek naar voren zijn gebracht. Vervolgens wordt ingegaan op de toepassing van de bestaande alternatieven voor bewaring en worden mogelijkheden besproken van andere maatregelen die een bijdrage kunnen leveren aan het verminderen van het aantal inbewaringstellingen en de duur daarvan. Ten slotte worden in dit hoofdstuk de onderzoeksresultaten gepresenteerd ten aanzien van de effectiviteit van vreemdelingenbewaring en die van de alternatieve maatregelen.

3.1 Het bestuurlijk besluitvormingsproces

De HOvJ's van de VP[101] zijn bevoegd om namens de minister de beslissing over inbewaringstelling te nemen. Er zijn verschillende categorieën vreemdelingen te onderscheiden waarmee HOvJ's in aanraking komen. Met welke categorieën vreemdelingen de HOvJ's vooral te maken hebben verschilt per locatie. De geïnterviewde HOvJ's in Ter Apel zien vooral asielzoekers, terwijl HOvJ's in Den Haag en Haarlem vooral reguliere vreemdelingen zien, waaronder een grote groep die nooit heeft geprobeerd het verblijf in Nederland te legaliseren. Uit de interviews en de expertmeeting blijkt dat er grofweg zeven wegen zijn te onderscheiden waarop een vreemdeling bij een HOvJ van de VP terecht kan komen. In dit deel zullen verschillende malen de consequenties van deze verschillende wegen voor het verdere verloop van het proces worden belicht. Hierbij moet rekening worden gehouden met de omstandigheid dat niet ieder deelonderwerp relevant is voor iedere categorie. In verband met de leesbaarheid van de tekst, zullen niet bij ieder kopje alle categorieën worden genoemd, maar uitsluitend de meest relevante. Hieronder volgt een korte toelichting op de verschillende categorieën.

1) Asiel: Wanneer de IND een (eerste) asielaanvraag afwijst, ontstaat voor de vreemdeling de plicht om Nederland te verlaten. Hiertoe krijgt hij in principe een vertrektermijn, meestal van achtentwintig dagen, waarbinnen hij zelfstandig aan zijn eigen vertrek moet werken. Deze termijn kan ook korter zijn, tot aan een vertrektermijn van nul dagen.
Als de vreemdeling niet vertrekt binnen de vertrektermijn en er geen rechtsmiddel met opschortende werking meer open staat, kan de VP worden gevraagd een vrijheidsbeperkende of een -ontnemende maatregel op te leggen om vertrek te realiseren en om te

100 Zie Bijlage 5 voor een lijst van geraadpleegde instanties en personen.
101 HOvJ's van de KMar beschikken over dezelfde bevoegdheid. In dit advies wordt echter uitsluitend ingegaan op de HOvJ's van de VP.

voorkomen dat iemand zich onttrekt aan het toezicht. De vrijheidsbeperkende maatregel wordt in de praktijk opgelegd door de DT&V. Daarnaast komt de VP in beeld bij de afwijzing van een herhaalde aanvraag en bij de overdracht van Dublin-claimanten. Voor deze laatste twee categorieën geldt een vertrektermijn van nul dagen. Ten aanzien van Dublin-claimanten wordt niet van vertrek gesproken, maar van overdracht. Zij kunnen dus vanaf het moment dat de herhaalde aanvraag wordt afgewezen, of het moment dat wordt geconstateerd dat iemand Dublin-claimant is, in bewaring worden gesteld, mits aan de overige voorwaarden is voldaan.

2) Toezicht spontaan: Vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf kunnen door de politie worden aangetroffen bij het uitoefenen van hun controle- of toezichtstaken, of als verdachte van een misdrijf. Als de verblijfsstatus van een persoon voor de gewone politie niet duidelijk is, of wanneer duidelijk is dat de vreemdeling geen rechtmatig verblijf heeft in Nederland kan de vreemdeling staande worden gehouden en worden overgedragen aan de VP.

3) Toezichtacties: De VP neemt deel aan gezamenlijke controleacties met andere opsporingsdiensten, bijvoorbeeld in het kader van de Wet arbeid vreemdelingen (Wav). Daarnaast worden object- en persoonsgerichte controles uitgevoerd, bijvoorbeeld naar aanleiding van (anonieme) meldingen van overlast of op basis van lijsten met verwijderbare vreemdelingen van de IND.

4) Actief toezicht op de 'instroom vanuit het blauw': De VP-regio's Den Haag en Haarlem hebben beide een systeem dat hen ervan op de hoogte brengt als de politie in aanraking komt met een vreemdeling. In Den Haag verschijnen deze meldingen direct bij de VP op een scherm, door de VP het VRIS-bord genoemd. In Haarlem ontvangt de VP iedere twee uur een lijst met deze gegevens.

5) Loketten: Vreemdelingen die zich (niet rechtmatig) in Nederland bevinden en zonder machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) een reguliere verblijfsvergunning willen aanvragen, kunnen een afspraak maken bij een IND-loket. De aanvraag wordt daar direct in behandeling genomen. Als de aanvraag wordt afgewezen, kan door de IND een beroep worden gedaan op de VP. De afsprakenlijsten van de loketten worden voorafgaand aan de afspraak doorgesproken met de VP, IND en DT&V. Zo kan een inschatting worden gemaakt of er zich mensen zullen melden die eventueel in bewaring kunnen worden gesteld.

6) LTO's[102]: Verspreid door het land vinden diverse Lokale Terugkeeroverleggen (LTO's) plaats tussen de VP, DT&V en Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA). In deze LTO's wordt overleg gevoerd over de vraag hoe vertrek, zelfstandig of desnoods gedwongen, in een individueel geval kan worden bewerkstelligd. Afhankelijk van de te bespreken gevallen kan een vertegenwoordiger van een gemeente of Nidos (de voogdij instelling voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen) aanschuiven. Een mogelijke uitkomst van een dergelijk overleg is dat wordt afgesproken dat de VP iemand staande houdt en vervolgens in bewaring stelt.

7) Strafrecht: Vreemdelingen die zijn veroordeeld voor een strafrechtelijk feit en die geen rechtmatig verblijf hebben kunnen strafrechtelijk worden gedetineerd in een zogenaamde VRIS-locatie. Na het uitzitten van hun straf, kan de vreemdeling worden over-

102 LTO's worden gehouden over asielzoekers die zich nog in de opvang bevinden, als ook over migranten die geen opvang (meer) van de overheid hebben.

geplaatst naar een bewaringslocatie door tussenkomst van de VP. Het uitgangspunt is dat de vreemdeling direct na zijn detentie Nederland aantoonbaar verlaat. Het komt ook voor dat de vreemdeling tijdens zijn strafrechtelijke detentie kan worden uitgezet door middel van strafrechtonderbreking.

Wanneer deze zeven manieren om in aanraking te komen met de VP nader worden bestudeerd, valt op dat bij de manieren 1, 5, 6 en 7 de VP voorafgaand aan het moment dat de HOvJ een beslissing over bewaring moet nemen, in meer of mindere mate kan beschikken over informatie over de vreemdeling en hij de mogelijkheid heeft om uitgebreid overleg te voeren met ketenpartners voordat hij de vreemdeling ziet. Bij de opties 2, 3 en 4 is deze gelegenheid er niet. Daarnaast zullen aanvragers van een reguliere verblijfsvergunning als bedoeld bij optie 5, over het algemeen zijn gedocumenteerd waardoor de identiteit en nationaliteit vaststaat. Iets dat bij de overige categorieën zeker niet altijd geldt. De gevolgen hiervan zullen in de volgende paragraaf waar relevant worden toegelicht.

Staandehouding en ophouding

Wanneer een agent tijdens het uitoefenen van toezichts- of opsporingstaken een vreemdeling aantreft van wie hij een redelijk vermoeden heeft dat hij niet rechtmatig in Nederland verblijft, kan de vreemdeling worden staande gehouden op grond van artikel 50 Vw 2000. Het doel van de staandehouding is het vaststellen van identiteit, nationaliteit en verblijfsrechtelijke positie. Als deze niet onmiddellijk kunnen worden vastgesteld kan de vreemdeling worden overgebracht naar een plaats bestemd voor verhoor. De vreemdeling mag daar maximaal zes uur worden opgehouden. Deze termijn kan ingevolge het vierde lid met maximaal 48 uur worden verlengd als het onderzoek dit verlangt.[103] Binnen zes uur moeten ook alle voorbereidende handelingen voor een eventuele aansluitende inbewaringstelling worden genomen. Een HOvJ in Haarlem stelde: "We nemen het grootste deel over vanuit het strafrecht. Dat betekent dat we ook moeten kijken of de aanhouding rechtmatig was, vervolgens moeten we kijken of de staandehouding rechtmatig was." Als er 'iets mis is' met de staandehouding, houdt volgens de respondent van de VP het besluitvormingsproces op. De rechter zal dan immers de inbewaringstelling onrechtmatig achten. In een dergelijk geval zal dus ook niet tot bewaring worden overgegaan.
Vreemdelingen die zich nog in een AZC of VBL bevinden hoeven niet staande te worden gehouden. Het onderzoek naar identiteit, nationaliteit en verblijfsrechtelijke positie is dan immers al uitgevoerd in het kader van een asielaanvraag. Hetzelfde geldt voor vreemdelingen die zich melden bij een IND-loket of die al strafrechtelijk gedetineerd zijn.

Vaststellen van de identiteit

In het kader van het onderzoek dat tijdens de ophouding door de VP wordt uitgevoerd worden foto's gemaakt, vingerafdrukken afgenomen en wordt een eerstelijns identiteitsonderzoek uitgevoerd. Als de vreemdeling ongedocumenteerd is, volgt vaak een tweedelijns onderzoek. Dit kan bijvoorbeeld betekenen dat de inhoud van de telefoon wordt uitgelezen of dat bagage wordt onderzocht. Het vaststellen van de identiteit is vaak erg lastig en kan dus ook veel tijd kosten, met name bij ongedocumenteerde vreemdelingen. Dit werk wordt meestal niet door een HOvJ gedaan, maar door een rechercheur of bijzonder opsporingsambtenaar. Verschillende respondenten van de VP gaven aan dat zij graag zien dat er meer wordt geïnvesteerd in identiteitsonderzoek bij de politie en de IND. Het komt volgens een respondent nog te vaak voor dat aan de voorkant van het proces van de politie een verkeerde naam is ingevoerd. Het kost achteraf erg veel tijd om dit soort fouten te herstellen.

103 Artikel 50 lid 4 Vw 2000.

Vaststellen van de verblijfsrechtelijke status

Om iemand in bewaring te kunnen stellen, moet er een reëel risico op onttrekking aan het toezicht zijn en moet er daadwerkelijk zicht op uitzetting zijn. Als tijdens het voorbereidende onderzoek blijkt dat de vreemdeling niet uitzetbaar is, bijvoorbeeld omdat hij rechtmatig in Nederland verblijft, kan vreemdelingenbewaring niet aan de orde zijn.[104] Voor asielzoekers die in bewaring worden gesteld geldt dat nadrukkelijk een belangenafweging moet worden gemaakt en overleg moet plaatsvinden tussen de VP en de IND. Voor vreemdelingen die nog wachten op de uitkomst van hun beroeps- of bezwaarprocedure geldt dat de schorsende werking van dit bezwaar of beroep vervalt door hun inbewaringstelling.[105] Verschillende respondenten van de VP geven aan dat de Basis Voorziening Vreemdelingen (BVV), het informatiesysteem waarin de verblijfsrechtelijke status van vreemdelingen wordt geregistreerd, niet in alle gevallen betrouwbaar is. De geïnterviewde advocaten herkennen dit beeld. De HOvJ zal meestal met de ketenpartnerlijn van de IND bellen om de verblijfsrechtelijke status van de vreemdeling te controleren.[106] De respondenten van de VP noemen het soms problematisch dat de ketenpartnerlijn van de IND vooral buiten kantooruren niet goed bereikbaar is. Een respondent geeft aan dat de HOvJ in dat soort gevallen soms besluit om de ophouding te verlengen. Hij stelt daar soms moeite mee te hebben omdat iemand in dergelijke gevallen langer van zijn vrijheid wordt beroofd, omdat de overheid zijn systemen niet op orde heeft.

Horen onder tijdsdruk zonder advocaat

De HOvJ komt pas in beeld als de rechercheurs of bijzonder opsporingsambtenaren de zaak hebben voorbereid en de HOvJ moet beslissen of er wel of niet tot bewaring moet worden overgegaan. Nadat de HOvJ met zijn rechercheurs heeft overlegd en alle relevante informatie van hen heeft ontvangen gaat de HOvJ de vreemdeling horen. Hij doet dit overigens uitsluitend in de gevallen waarin hij ervan overtuigd is dat hij de vreemdeling mogelijk in bewaring kan stellen. Als de HOvJ voor het gehoor al beslist niet tot bewaring over te gaan laat hij de zaak meestal door een rechercheur afhandelen. Een HOvJ vertelde dat hij ook niet zozeer behoefte heeft aan informatie *van* de vreemdeling, zolang er maar voldoende informatie is *over* de vreemdeling.

De HOvJ houdt twee gehoren achter elkaar. Eén ten behoeve van het terugkeerbesluit en het daar eventueel aan gekoppelde inreisverbod en een tweede voor de inbewaringstelling. Het gehoor voor de inbewaringstelling begint volgens de HOvJ's meestal met de mededeling aan de vreemdeling dat zijn advocaat, of een piketadvocaat is gebeld. Vervolgens vraagt de HOvJ of de vreemdeling het een probleem vindt om alvast een paar vragen te beantwoorden. De respondenten van de VP betogen dat de vreemdeling dat in het overgrote deel van de gevallen geen probleem vindt. Het gehoor wordt vervolgens afgenomen. Als de vreemdeling aangeeft eerst met zijn advocaat te willen spreken, wordt maximaal twee uur op de advocaat gewacht. Het komt volgens een HOvJ regelmatig voor dat de advocaat stelt er geen probleem mee te hebben als het gehoor alvast wordt afgenomen.

Tijdens het gehoor voor de inbewaringstelling wordt de vreemdeling meegedeeld dat hij in bewaring wordt gesteld en wordt hij geïnformeerd over de redenen daarvan. De vreemdeling wordt vervolgens gevraagd of hij over documenten beschikt die zijn identiteit of nationaliteit kunnen bevestigen. Daarnaast worden vragen gesteld over de gezondheid van de vreemdeling, zijn woon- en/of verblijfsplaats, eventuele familieleden in Nederland, middelen van bestaan en of de vreemdeling eventueel rechtmatig kan verblijven in andere landen. Welke vragen worden gesteld is afhankelijk van hetgeen de HOvJ relevant acht.

104 Hoewel sommige vreemdelingen die rechtmatig verblijf hebben, ook kunnen worden gedetineerd.

105 Artikel 73, vierde lid Vw en artikel 82, vierde lid Vw 2000.

106 Deze bevindingen worden bevestigd door het onderzoek van de Inspectie Veiligheid en Justitie naar de dood van de heer Dolmatov. Inspectie Veiligheid en Justitie, *Het overlijden van Alexander Dolmatov*, 23 maart 2013, p. 47.

Geen rol voor advocaat bij gehoor
De advocaat verschijnt meestal pas ten tonele als de beslissing tot inbewaringstelling al is genomen en het terugkeerbesluit en inreisverbod al zijn uitgereikt. Hij heeft dus weinig invloed op het verloop van het gehoor en het besluitvormingsproces. Ook als hij aanwezig is, wordt hij geacht zich op de achtergrond te houden.
Voorafgaand aan het gehoor heeft de advocaat vaak niet de gelegenheid om met zijn cliënt te overleggen. Deels wordt dit veroorzaakt door externe omstandigheden. Zoals hierboven is gesteld geeft de vreemdeling meestal toestemming om al vragen te beantwoorden, voordat zijn advocaat is gearriveerd. Daarnaast wordt de advocaat door de piketdienst in sommige gevallen te laat op de hoogte gebracht. In Ter Apel is de advocaat overigens wel vaak aanwezig bij het gehoor. Dit heeft ermee te maken dat er in Ter Apel altijd piketadvocaten aanwezig zijn. Als het voor de advocaat beter uitkomt, komt het in Ter Apel ook wel voor dat de HOvJ met een aantal vreemdelingen naar Groningen rijdt om daar het gehoor af te nemen. Ook noemden de HOvJ's in Ter Apel de mogelijkheid voor de advocaat om per 'televerbinding' aanwezig te zijn.
Een andere reden waarom advocaten niet bij het gehoor aanwezig zijn is dat zij het vaak te druk hebben om naar de ophoudingslocatie te komen. Ook financieel zijn deze zaken niet aantrekkelijk voor een advocaat, hij krijgt daarvoor immers slechts een piketvergoeding.

Kritiek op functioneren piketdienst
Zowel advocaten als HOvJ's hebben commentaar op het functioneren van de piketdienst. Advocaten in de grote steden geven aan dat ze soms pas een melding ontvangen als het gehoor al is afgenomen. De geïnterviewde HOvJ's geven juist aan dat ze op tijd een melding uitdoen, maar vervolgens niets vernemen. Deze problemen lijken zich vooral voor te doen in meer (groot)stedelijke gebieden, waar illegaal verblijvende vreemdelingen vaker worden aangetroffen. In Ter Apel stellen de HOvJ's geen problemen te hebben met de piketdienst. Zij hebben een lijstje met de mobiele telefoonnummers van de dienstdoende piketadvocaat. Daarnaast zijn op het aanmeldcentrum iedere (werk)dag piketadvocaten aanwezig. Ook een advocaat in het oosten van het land, gaf aan dat de piketdienst in zijn regio goed werkt.

Te krappe termijn bij ad-hoc beslissingen
Het grootste knelpunt dat HOvJ's ten aanzien van het besluitvormingsproces signaleren is de krappe termijn om de inbewaringstelling van staande gehouden vreemdelingen te realiseren. De geïnterviewde HOvJ's in Ter Apel hebben vooral te maken met (uitgeprocedeerde) asielzoekers die zich nog in het AC, AZC of in de VBL bevinden. Zij stellen dat de termijn om de bewaringsbeslissing voor te bereiden lang genoeg is. De categorie vreemdelingen waarmee zij te maken hebben, bevindt zich meestal nog in een locatie waar opvang of onderdak door de overheid wordt geboden en informatie over hen is al beschikbaar. Deze HOvJ's overleggen al ruim van tevoren met de DT&V over de vraag of de vreemdeling in bewaring zal worden gesteld, of dat een andere maatregel zal worden opgelegd. Hetzelfde geldt voor vreemdelingen die in een VRIS-locatie zitten, omdat daar bewaring zo goed als standaard wordt opgelegd als de vreemdeling nog niet is vertrokken vanuit de strafrechtelijke detentie.[107]
In de andere gevallen is de termijn van zes uur na staandehouding volgens HOvJ's krap. HOvJ's in Haarlem en Den Haag kunnen hun werkvoorraad niet of nauwelijks plannen en zijn daarvoor vooral afhankelijk van hun collega's op straat die vreemdelingen binnen brengen. Wanneer de VP in deze regio's deelneemt aan grotere, georganiseerde acties is er wel regie over het moment van staandehouding. Het is echter ook in die gevallen niet te voorzien hoeveel tijd en moeite het zal kosten om de identiteit, nationaliteit en verblijfs-

107 Uiteraard moet er ook dan zicht op uitzetting bestaan, en moet aan de gronden voor inbewaringstelling zijn voldaan.

rechtelijke positie van degenen die staande worden gehouden vast te stellen. De meerderheid van de HOvJ's pleit voor een ruimere termijn, ofwel flexibelere mogelijkheden om de termijn te verlengen.

Een krappe termijn door het aantal te verrichten administratieve handelingen
Alle geïnterviewde HOvJ's geven aan dat er steeds meer administratieve handelingen moeten worden verricht tijdens de hiervoor genoemde termijn van zes uur. Als reden hiervoor noemen ze de toegenomen eisen die de rechtspraak stelt aan de motivering van het bewaringsbesluit door de implementatie van de Terugkeerrichtlijn en de introductie van het terugkeerbesluit en het inreisverbod. Naast het uitvoeren van het hierboven genoemde onderzoek moeten er nu binnen zes uur drie documenten worden opgesteld: het terugkeerbesluit, het inreisverbod en de inbewaringstelling. Overigens is het terugkeerbesluit in toelatingszaken al door de IND opgesteld, als onderdeel van de afwijzende beschikking.

Waar de HOvJ vroeger de relevante gronden voor bewaring kon aankruisen op een formulier, moeten de gronden nu handmatig worden ingevoerd en onderbouwd. De geïnterviewde HOvJ's hebben opgemerkt dat ze weliswaar beschikken over kant-en-klare tekstblokken, maar deze moeten handmatig worden ingevoegd in een Word-document en zo nodig worden aangepast. Ook moeten verschillende persoonsgegevens en het dossiernummer steeds opnieuw handmatig worden ingevoerd. De HOvJ's wijzen erop dat het proces hierdoor niet alleen meer tijd kost, maar ook foutgevoelig is geworden. Alle geïnterviewde HOvJ's hopen dat de informatiesystemen die door de VP worden gebruikt op korte termijn worden aangepast.

De gronden voor bewaring
De geïnterviewde HOvJ's stellen dat om iemand in bewaring te kunnen stellen er een 'combinatie van factoren' aanwezig moet zijn. De staandehouding moet rechtmatig zijn geweest, de vreemdeling moet uitzetbaar zijn en de openbare orde of nationale veiligheid moeten de bewaring rechtvaardigen. De nationale veiligheid is volgens de respondenten slechts bij uitzondering in het geding. In veruit de meeste gevallen gaat het om de openbare orde. De openbare orde is verder gespecificeerd in een 'risico dat betrokkene zich aan het toezicht zal onttrekken' en dat betrokkene de voorbereiding van het vertrek of de uitzettingsprocedure ontwijkt of belemmert. Deze grond wordt door de HOvJ's beoordeeld op basis van een checklist.[108] De openbare orde is in het geding als de vreemdeling:

- zich eerder heeft onttrokken aan het toezicht;
- zich niet gehouden heeft aan verplichtingen zoals die zijn opgenomen in het vreemdelingenbesluit;
- geen gevolg gegeven heeft aan een eerder besluit of aanzegging het land uit eigen beweging te verlaten;
- niet meewerkt aan het vaststellen van zijn identiteit en nationaliteit;
- meerdere aanvragen heeft ingediend die alle tot een afwijzing hebben geleid;
- onjuiste of tegenstrijdige gegevens heeft verstrekt;
- zich zonder noodzaak heeft ontdaan van reis- of identiteitsdocumenten;
- geen vaste woon- of verblijfsplaats heeft;
- niet beschikt over middelen van bestaan;
- arbeid heeft verricht in strijd met de Wet arbeid vreemdelingen (Wav);
- verdacht is van of veroordeeld is voor een misdrijf;

108 De checklist is gebaseerd op artikel 5.1b, eerste lid, Vb 2000, waarin de gronden voor vreemdelingenbewaring zijn vastgelegd.

- ongewenst is verklaard.[109]

Wanneer twee van bovenstaande gronden aanwezig zijn, kan volgens de HOvJ's in beginsel worden overgegaan tot een inbewaringstelling. Daarnaast is volgens de HOvJ's relevant:
- of de vreemdeling kan worden overgedragen in het kader van Dublin; en
- of de voor terugkeer noodzakelijke bescheiden voorhanden zijn of deze op korte termijn kunnen worden verkregen.

De HOvJ's stellen dat zij ook kijken of er redenen zijn om iemand niet in bewaring te stellen, ook al wordt aan de factoren van de checklist voldaan. Zo zeggen alle HOvJ's gezinnen met minderjarige kinderen in beginsel niet in bewaring te stellen. Ook ouderdom en gezondheidsredenen kunnen een rol spelen in de overweging iemand niet in bewaring te stellen. Andere factoren die een rol spelen zijn of de HOvJ ervan overtuigd is dat de vreemdeling bereid is om aan terugkeer mee te werken en de vraag of iemand 'onder toezicht' is te houden. Advocaten stellen dat ze in de praktijk toch nog wel eens ouderen of mensen met gezondheidsklachten in bewaring aantreffen. De respondenten van de VP hebben aangegeven dat ze met sommige kwetsbare illegale vreemdelingen die staande gehouden zijn, zoals psychiatrische patiënten, heel moeilijk ergens terecht kunnen. In die gevallen wordt soms vreemdelingenbewaring opgelegd, omdat dat een betere oplossing lijkt dan de vreemdeling weer op straat te zetten. Ook Amnesty International betoogt dat er geen vaste criteria bestaan op basis waarvan wordt vastgesteld of betrokkene medisch gesproken detentie(on)geschikt is en geeft aan dat dit in de praktijk ook slechts zelden gebeurt.[110]

Verschil in mogelijkheden tot opleggen lichter middel

Vreemdelingenbewaring mag uitsluitend worden opgelegd als niet met een lichter middel kan worden volstaan. Het onderscheid tussen een lichter middel en een alternatief is de respondenten (en de ACVZ) niet duidelijk. De HOvJ heeft in de meeste gevallen al voorafgaand aan het gehoor voor zichzelf besloten of een alternatieve maatregel aan de orde zal zijn, al dan niet in overleg met de DT&V. De vreemdeling overlegt in de regel niet met zijn advocaat voorafgaand aan het gehoor en is dus maar beperkt in staat om het besluit van de HOvJ te beïnvloeden. De overweging om een lichter middel toe te passen, vindt in de meeste reguliere gevallen dus plaats op initiatief van de HOvJ. In asielzaken ligt het initiatief vaak bij de DT&V. Deze dienst verzoekt de HOvJ een bepaalde maatregel op te leggen na afloop van de asielprocedure. Wanneer een LTO vooraf gaat aan het beslissingsmoment, dan wordt in dat gremium besloten welk middel het meest aangewezen is.

Het instrumentarium aan lichtere middelen of alternatieve maatregelen is veel uitgebreider ten aanzien van asielzoekers, dan bij overige staande gehouden migranten. De meeste asielzoekers worden tijdens hun vertrektermijn opgevangen in een opvanglocatie. Als zij tijdens die termijn niet zijn vertrokken, kan aan hen een vrijheidsbeperkende maatregel worden opgelegd en worden zij overgeplaatst naar een VBL of gezinslocatie om daar onder begeleiding van de DT&V verder te werken aan zelfstandige terugkeer. Verblijf in de VBL wordt in beginsel na maximaal twaalf weken beëindigd. Gedurende deze periode wordt bekeken of een vreemdeling zelfstandig wil vertrekken. Ook wordt onderzocht of er gronden zijn om de uitgeprocedeerde asielzoeker in bewaring te stellen, of dat een andere toezichtsmaatregel kan worden ingezet. Gezinnen met minderjarige kinderen kun-

109 Zie 5.1b Vb 2000.
110 Amnesty International, *Vreemdelingendetentie in Nederland: het kan en moet anders*, p.13.

nen slechts in uitzonderlijke gevallen in bewaring worden gesteld. Zij mogen maximaal twee weken in bewaring worden gesteld, voorafgaand aan hun uitzetting.[111] Daarvoor zullen zij of in de gezinslocaties blijven, of zelfstandig vertrekken. Gedurende het verblijf in de gezinslocatie wordt door de DT&V aan zelfstandige en gedwongen terugkeer gewerkt. Gezinnen met kinderen mogen in de gezinslocaties verblijven tot het jongste kind achttien jaar is. Vervolgens kan, indien gedwongen vertrek weer aan de orde komt en daartoe gronden aanwezig zijn, vreemdelingenbewaring weer aan de orde zijn.

Vertrek onder toezicht
De HOvJ's van Haarlem en Den Haag stellen dat het bij hun meest toegepaste alternatief het vertrek onder toezicht is. Vertrek onder toezicht gaat soms gepaard met een meldplicht. Andere alternatieve of lichtere maatregelen worden door de HOvJ's in deze steden niet genoemd. De HOvJ's in Ter Apel geven aan dat zij vroeger ook regelmatig het vertrek onder toezicht oplegden. Nu stemmen de HOvJ's hun beslissingen af met de DT&V, waardoor vertrek onder toezicht bijna nooit meer wordt opgelegd. De HOvJ's in Ter Apel vinden dit een gemis.

Slechts een aantal alternatieve maatregelen wordt regelmatig toegepast
Alternatieven als de borgsom en garantstelling worden volgens de HOvJ's niet vaak toegepast. De meeste respondenten geven aan hier nooit of slechts een enkele keer mee te hebben gewerkt. De meeste HOvJ's zijn ook niet enthousiast over het idee van de borgsom. Zij geven aan dat de meeste vreemdelingen hiervoor geen geld hebben, terwijl sommigen hiermee wel hun uitzetting kunnen afkopen. Wel gaven de respondenten aan in enkele gevallen een meldplicht op te leggen. Meestal gaat de keuze echter tussen het vertrek onder toezicht, vreemdelingenbewaring of het aanzeggen van vertrek, zonder verdere toezichtsmaatregelen. Vreemdelingen die met IOM of een andere organisatie bezig zijn met het werken aan zelfstandige terugkeer worden in beginsel niet in bewaring gesteld. Wanneer een vreemdeling bij een HOvJ aangeeft met IOM of een andere organisatie te willen gaan samenwerken aan zijn terugkeer, kan dit ook een reden zijn voor de HOvJ om de vreemdeling niet in bewaring te stellen. Hij moet er dan wel van overtuigd zijn dat de vreemdeling oprecht is in zijn uitspraak.

Wanneer het gaat om niet-asielzoekers wordt door advocatuur en HOvJ's aangegeven dat er eigenlijk geen tijd is om tijdens het besluitvormingsproces met de vreemdeling in gesprek te gaan over alternatieven voor bewaring. Dit vanwege de toch al krappe termijn van zes uur die de HOvJ heeft om zijn besluit voor te bereiden. Advocaten worden vaak zelfs pas betrokken op het moment dat de bewaring al een feit is (zie p. 24.). De HOvJ's in Haarlem en Den Haag geven aan niet precies op de hoogte te zijn van alle mogelijke alternatieven voor vreemdelingenbewaring. Dat alternatieven niet bij alle HOvJ's even bekend zijn is niet verwonderlijk, aangezien de alternatieven slechts in beperkte omvang en als *pilot*project zijn ingezet. De respondenten geven aan dat vooral de DT&V een goed zicht heeft op de bestaande alternatieven.
Een NGO verklaarde dat de DT&V niet geneigd is alternatieve maatregelen toe te passen als de mogelijkheid bestaat om gedwongen vertrek op korte termijn te realiseren. Een vertegenwoordiger van het ministerie van Veiligheid en Justitie vulde aan dat het begrijpelijk is dat de DT&V niet het risico neemt dat iemand zich aan het toezicht onttrekt als het vertrek op korte termijn kan worden gerealiseerd. Een respondent van de DT&V stelde dat de vraag of een alternatief wordt toegepast afhangt van de vraag of de vreemde-

111 Deze termijn kan op grond van artikel A5.2.4. Vc 2000 slechts worden overschreden indien sprake is van fysiek verzet van (één van) de gezinsleden, of het feit dat (één van) de gezinsleden na de bewaring één of meerdere procedures is gaan voeren met het doel de uitzetting te vertragen.

ling echt wil meewerken aan zijn terugkeer, of dat hij die toezegging gebruikt om weer in de illegaliteit te kunnen verdwijnen. Dat is een vraag die volgens de vertegenwoordiger van de DT&V per geval moet worden bekeken. Een respondent van de DT&V gaf aan dat hij zich kan voorstellen dat slechts in weinig gevallen een alternatief wordt geboden bij iemand die in bewaring is gesteld. Hij is immers in bewaring gesteld omdat de kans groot is geacht dat hij zich aan het toezicht zal onttrekken. De DT&V gaf aan wel verschillende mogelijkheden te hebben om een alternatieve maatregel op te leggen, zoals een borgtocht, garantstelling of het vertrek onder toezicht.

Verwarring over wie verantwoordelijk is voor overwegen van alternatieven
Veel HOvJ's stellen er van uit te gaan dat wanneer een vreemdeling is overgebracht naar een bewaringslocatie, de DT&V nader bestudeert of een alternatief aan de orde zou kunnen zijn. De DT&V geeft juist aan dat ervan wordt uitgegaan dat wanneer een vreemdeling in bewaring is gesteld een HOvJ in zijn besluitvorming ook alle alternatieve maatregelen heeft overwogen.
Staande gehouden vreemdelingen zijn volgens een advocaat niet op de hoogte van de mogelijkheid dat een alternatieve maatregel zou kunnen worden toegepast. Omdat een vreemdeling voorafgaand aan de inbewaringstelling meestal geen overleg met zijn advocaat voert, kan hij tijdens zijn gehoor niet op eigen initiatief met de HOvJ over de mogelijke toepassing van een alternatieve maatregel in gesprek gaan.

Toegenomen aandacht voor het ultimum remedium principe
Alle respondenten onderschrijven het uitgangspunt dat vreemdelingenbewaring slechts als laatste middel dient te worden ingezet. De meeste respondenten geven aan dat dit in de praktijk ook gebeurt. De HOvJ's wijzen er allen op dat zij de laatste jaren steeds minder mensen in bewaring stellen. De houding van HOvJ's is volgens de respondenten de laatste jaren aan het veranderen. Enkele jaren geleden was de houding van HOvJ's: 'de vreemdeling gaat in bewaring, tenzij', nu is de houding naar eigen zeggen 'de vreemdeling gaat niet in bewaring, tenzij'. Vooral het aanzeggen van vertrek, in combinatie met een vertrektermijn of het vertrek onder toezicht worden vaak als lichter middel opgelegd. Ook komt het voor dat de vreemdeling zelf met organisaties als IOM of Bridge to Better zelfstandig aan het eigen vertrek wil werken.
Eén advocaat betwijfelde of het beeld dat de geïnterviewde HOvJ's schetsen voor alle regio's klopt. Zijn ervaring is dat in Amsterdam vreemdelingen nog even vaak in bewaring worden gesteld. Eén respondent vulde aan dat dit wellicht deels kan worden verklaard doordat de achtergrond van de vreemdelingen in bewaring per regio verschilt.
Een andere advocaat stelde dat de taak van de VP sinds de komst van de DT&V is veranderd. Zij acteren in asielzaken volgens hem veel meer op verzoek van de DT&V. De DT&V bevestigt dit beeld, maar benadrukt dat de bevoegdheid nog steeds in handen van de VP is. De HOvJ's stelden dat ze inderdaad vaak afgaan op het advies van de DT&V, of van de LTO's, maar dat ze altijd een eigen afweging maken.
Er is volgens de HOvJ's nog maar één groep die bijna standaard in bewaring wordt gesteld en dat zijn de vreemdelingen die uit het strafrecht worden overgenomen. Het risico dat zij zich tijdens een vertrekprocedure aan het toezicht zullen onttrekken, wordt te groot geacht.

HOvJ's na bewaringsbeslissing niet langer betrokken
De HOvJ is niet langer bij de bewaring betrokken nadat hij deze heeft opgelegd. De regievoerder van de DT&V bepaalt vanaf dat moment of er nog een reden is om de bewaring voort te laten duren. Daarnaast wordt de rechtmatigheid van de bewaring door een rechter getoetst. De verdeling van bevoegdheden in het vertrekproces over de VP en de DT&V heeft, met name naar het oordeel van sommige HOvJ's van de VP, enkele nadelige gevolgen. HOvJ's geven aan dat zij het moeilijk vinden dat zij in zes uur tijd een beslis-

sing moeten nemen die in het uiterste geval als gevolg kan hebben dat een vreemdeling 18 maanden in vreemdelingenbewaring zit.

HOvJ's verbaasd nog te worden afgerekend op het aantal inbewaringstellingen
Enkele HOvJ's geven aan dat ze het opvallend vinden dat zij door de staatssecretaris onder andere worden afgerekend op het aantal overdrachtsdossiers dat ze produceren.[112] Een overdrachtsdossier is een dossier dat de vreemdelingenpolitie aan de DT&V stuurt op het moment dat iemand in bewaring wordt gesteld (of in strafrechtelijke detentie wordt geplaatst, zodat de vreemdeling na afloop van de strafrechtelijke maatregel nog aansluitend in bewaring moet worden gesteld). Er bestaat dus nog steeds een prikkel om zoveel mogelijk mensen in bewaring te stellen. Als de VP er in slaagt om iemand te laten vertrekken onder toezicht, wordt dit niet meegerekend in de resultaten van de VP. De geïnterviewde HOvJ's stellen dat het beter zou zijn als hun werk op basis van andere informatie beoordeeld zou worden. Ook zijn er voor de VP-regio's doelen gesteld voor het aantal inbewaringstellingen. De HOvJ's betogen dat het bestaan van deze doelen zich niet goed verhoudt tot de politieke wens om het *ultimum remedium* beginsel nog beter toe te passen en steeds meer gebruik te maken van alternatieven voor vreemdelingenbewaring.

Opleiding van HOvJ 's is onvoldoende specifiek
Een HOvJ constateert dat veel van zijn collega's niet goed op de hoogte zijn van de Europese regelgeving ten aanzien van vreemdelingenbewaring, zoals de Terugkeerrichtlijn en de jurisprudentie daarover. Momenteel is er geen aparte opleiding voor HOvJ's die actief zijn in het vreemdelingenrecht. HOvJ's worden op de werkvloer in het vreemdelingenrecht ingewerkt. Dit verbaast de HOvJ aangezien het werk van een HOvJ in het vreemdelingenrecht op veel punten afwijkt van het werk van 'normale' HOvJ's. Het vreemdelingenrecht kent bovendien een groot aantal regels en deze regels zijn constant onderhevig aan verandering. De geïnterviewde HOvJ pleit voor een betere opleiding, met gespecialiseerde opleidingseisen voor HOvJ's die werkzaam zijn in het vreemdelingenrecht. Daarnaast stelde een HOvJ dat het een goed idee zou zijn als de VP juristen in dienst zou nemen om de HOvJ's bij te staan.

Communicatie en ICT binnnen de vreemdelingenketen gebrekkig en onbetrouwbaar
De samenwerking tussen de DT&V en HOvJ verloopt volgens beide partijen goed. Echter, de ICT die de samenwerking moet ondersteunen schiet tekort en is voor verbetering vatbaar. Daarnaast is geconstateerd dat de VP in Ter Apel veel meer deel uitmaakt van de Vreemdelingenketen dan in Haarlem en Den Haag. Alle HOvJ's klagen over de gebrekkige communicatie binnen de keten, de onbetrouwbaarheid van data in sommige informatiesystemen (met name de BVV), en het feit dat iedere ketenpartner zijn eigen informatiesysteem heeft, dat niet toegankelijk is voor de andere partijen. Bovendien is een vreemdeling die als 'verwijderbaar' in het systeem staat niet altijd uitzetbaar. De VP vindt het daarom noodzakelijk om de informatie te checken bij ketenpartners. Met name buiten kantooruren kan dit nog wel eens problematisch zijn.

Kritiek op het moment van heroverweging van de bewaring
Wanneer een vreemdeling in bewaring is gesteld wordt hij gekoppeld aan een regievoerder van de DT&V. De regievoerder stelt een vertrekplan op en bespreekt dit met de vreemdeling. Als de gesprekken met de vreemdeling de regievoerder aanleiding geven om de bewaring op te heffen en eventueel een lichter middel toe te passen, neemt de regie-

112 Met de politie is afgesproken dat zij er in 2013 naar zullen streven 4000 overdrachtsdossiers te produceren. Daarnaast heeft de staatssecretaris met de politie afgesproken het vreemdelingennummer te vermelden als het gaat om het proces verbaal van een misdrijf, met een niet-Nederlander als verdachte en zijn afspraken gemaakt over de kwaliteit van het door de vreemdelingenpolitie uitgevoerde identiteitsonderzoeken.

voerder in de regel contact op met een HOvJ, die beslist of de bewaring wordt opgeheven. De DT&V kan er ook voor kiezen de bewaring op te heffen. De DT&V is hiertoe immers bevoegd.
Iedere inbewaringstelling wordt door een rechter binnen zes weken getoetst. Voordat een zaak bij de rechter komt zal de Procesvertegenwoordiging van de IND (en DT&V) een eigen inschatting maken of de bewaring door de rechter rechtmatig zal worden geacht. Als de procesvertegenwoordiging hiervan niet overtuigd is, wordt de bewaring op verzoek van de DT&V door de HOvJ opgeheven. De geïnterviewde regievoerders van de DT&V geven aan dat zij ook na de eerste toets van de rechter regelmatig kijken of er nog zicht is op uitzetting, het belangrijkste criterium voor de verantwoording van de rechtmatigheid van de bewaring. Ngo's hebben kritiek op de wijze waarop dit criterium door de DT&V wordt ingevuld. De regievoerders anticiperen volgens de Ngo's zoveel mogelijk op hetgeen een rechter zal oordelen over de rechtmatigheid van de bewaring. Zij voelen derhalve vooral een prikkel om de voortduring van de bewaring te heroverwegen op het moment dat er een toetsing door de rechtbank zit aan te komen. Daarbij kan volgens een aantal respondenten het feit dat de rechter de rechtmatigheid van het opleggen en voortduren van de bewaring gelet op de discretionaire ruimte van de minister enigszins terughoudend toetst een negatieve rol spelen.

De eerste maanden van de bewaring zijn cruciaal
Veel partijen, waaronder met name de regievoerders van de DT&V, zien als grootste probleem ten aanzien van vreemdelingen in bewaring dat het heel moeilijk is om 'de knop om te zetten' en bij mensen die nog niet bereid zijn terug te keren, de bereidheid op te wekken om ten minste over terugkeer na te denken en hierover in gesprek te gaan. Het is de ervaring van de respondenten van de DT&V dat de eerste drie maanden van de bewaring op dit punt cruciaal zijn: daarna lukt het niet vaak meer de vreemdeling tot medewerking te bewegen. Eén van de geconsulteerde advocaten heeft aangegeven dat het zijn ervaring is dat in de eerste twee weken al duidelijk wordt of de vreemdeling mee zal werken. Meerdere respondenten hebben aangegeven dat de realiteit is dat er een grote groep is die op dit punt niet in beweging te krijgen is.

De duur van de bewaring hangt grotendeels af van de medewerking van de vreemdeling en zijn land van herkomst
De respondenten van de DT&V hebben de ervaring dat, als de vreemdeling besluit mee te werken, het mogelijk is snel te handelen. De bewaring hoeft in dat geval niet lang te duren. Als de vreemdeling volhardt in zijn weigering om medewerking te verlenen, zet de DT&V in op gedwongen vertrek. In een aantal gevallen zijn dit lastige trajecten die lang kunnen duren, met als gevolg dat de vreemdeling lang in bewaring zit met een onzeker eindresultaat als gevolg. Er zijn bijvoorbeeld landen waarvan bekend is dat de aanvraagprocedure voor een laissez passer langer dan zes maanden duurt. Advocaten vragen zich af waarom alle vreemdelingen in afwachting van de uitkomst van de aanvraag in bewaring moeten blijven en of het niet mogelijk is om de vreemdeling in deze periode op een andere manier onder toezicht te houden. Respondenten van de DT&V geven aan dat het risico op onttrekking aan het toezicht in die gevallen groot is.

Een aantal landen weigeren structureel om (vervangende) reisdocumenten af te geven voor gedwongen terugkeer of eisen dat de vreemdeling eerst verklaard dat hij terug wil, voordat ze een reisdocument afgeven. Als vast is komen te staan dat de vreemdeling uit een dergelijk land afkomstig is, is gedwongen terugkeer dus niet mogelijk. De bewaring wordt dan in de regel opgeheven. Uit het onderzoek blijkt echter dat dit niet in alle gevallen gebeurt. De DT&V wijst er in dit verband op dat de vreemdeling verplicht is om mee te werken aan zijn terugkeer en aan iedere poging van de staatssecretaris om zijn terug-

keer te bewerkstelligen.[113] Het Europese Hof voor de Rechten van de Mens heeft in een recente uitspraak geoordeeld dat het niet willen meewerken aan zelfstandige terugkeer, de overheid geen vrijbrief geeft om een vreemdeling net zo lang in bewaring te houden tot terugkeer wel mogelijk wordt.[114] De DT&V wijst er in dit verband ook nog op dat de vreemdeling mogelijk kan worden uitgezet naar een ander land, waardoor vreemdelingenbewaring alsnog aan de orde kan zijn.

Vertrekgesprekken van de DT&V hebben slechts beperkte invloed op de bereidheid van de vreemdeling om zelfstandig aan zijn vertrek te werken.
Een aantal respondenten heeft aangegeven dat de vertrekgesprekken van de DT&V in vreemdelingenbewaring over het algemeen niet wezenlijk bijdragen aan 'het omzetten van de knop', met name niet naarmate de weigering van de vreemdeling om mee te werken langer voortduurt en de vreemdeling niet is gedocumenteerd waardoor het soms moeilijk, of zelfs onmogelijk, kan zijn hem gedwongen uit te zetten. De focus ligt dan met name op de eigen verantwoordelijkheid van de vreemdeling het land te verlaten en het gebrek aan perspectief ten aanzien van het opbouwen van een leven in Nederland. Het praten over mogelijkheden in het land van herkomst zien de regievoerders meer als een taak voor de IOM en Ngo's. Het is dan aan de vreemdeling om in een vertrekgesprek met de DT&V aan te geven dat hij een dergelijke organisatie wil spreken, waarna de regievoerder een afspraak kan regelen. De respondenten van de DT&V stellen dat zij niet de aangewezen organisatie zijn om dit soort gesprekken te voeren.

Risico op onderduiken ten aanzien van bepaalde categorieën te snel aangenomen
Veel HOvJ's hebben opgemerkt dat de onwil van de vreemdeling om mee te werken aan terugkeer een belangrijke factor is in het besluit om de vreemdeling in bewaring te stellen. Als de vreemdeling niet wil meewerken, wordt aangenomen dat er een reëel risico op onderduiken is. Als er daarnaast zicht op uitzetting is, wordt vreemdelingenbewaring door ambtelijke organisaties vaak als enige mogelijkheid gezien.

Toch geeft een aantal respondenten aan dat er vreemdelingen in bewaring verblijven waarvan de kans klein is dat zij uit het zicht verdwijnen als zij niet in bewaring gesteld zijn, ook als zij niet bereid zijn om mee te werken aan terugkeer. Als voorbeelden zijn oude of zieke mensen genoemd, mensen met een gezin in Nederland of mensen die beschikken over een vertrouwd en bekend adres. Het criterium dat de vreemdeling niet wil meewerken aan zijn terugkeer lijkt dan zwaarder te wegen dan het risico op onttrekking aan het toezicht. De IOM geeft aan de indruk te hebben dat de DT&V, als er zicht op uitzetting is, niet snel het risico neemt dat iemand zich aan het toezicht onttrekt.

Voorwaarden voor deelname aan alternatieven te strikt
De meeste respondenten delen de mening dat de voorwaarden voor deelname van

---

113 Zie: ABRvS 1 juli 2005, 200504710.1.
114 Zie: EHRM 9 april 2013, Abdi v. the United Kingdom, 27770/08, LJN: BZ9333, r.o. 73: '[...]while it was common ground that the refusal to return voluntarily was relevant to the assessment of the reasonableness of the period of detention because a risk of absconding could be inferred from the refusal, such an inference could not be drawn in every case. On the contrary, it considered it necessary to distinguish between cases where the return to the country of origin was possible and cases where it was not. Where return was not possible for reasons extraneous to the person detained, the fact that he was not willing to return voluntarily could not be held against him since his refusal had no causal effect. If return was possible, but the detained person was not willing to go, it would be necessary to consider whether or not he had issued proceedings challenging his deportation. If he had done so, it would be entirely reasonable that he should remain in the United Kingdom pending the determination of those proceedings, unless they were an abuse of process, and his refusal to return voluntarily would be irrelevant. If there were no outstanding legal challenges, the refusal to return voluntarily could not be seen as a trump card which enabled the Secretary of State to continue to detain until deportation could be effected, otherwise the refusal would justify as reasonable any period of detention, however long.'

vreemdelingen aan de alternatieven in de *pilotprojecten* te strikt zijn. Vreemdelingen die aan deze voorwaarden voldoen worden over het algemeen toch al niet in bewaring gesteld. De regievoerders hebben echter opgemerkt dat ze ook vreemdelingen met een strafblad in hun caseload hebben - die dus niet aan de voorwaarden voldoen - waarbij het hun professionele oordeel is dat een alternatief goed zou kunnen werken. Het kan dan gaan om oudere mensen of mensen die geen geweldsdelicten hebben gepleegd. Dit behoort dan echter niet tot de mogelijkheden. In de huidige jurisprudentie neemt de ABRvS al snel aan dat ten aanzien van een vreemdeling die ongewenst is verklaard, een toets of er een lichter middel moet worden toegepast, niet aan de orde hoeft te komen.[115]

Sommige respondenten van de VP hebben aangegeven bezwaren tegen de borgsom als alternatief te hebben. Veel onrechtmatig verblijvende vreemdelingen hebben geen geld en het betalen van een borgsom zou met zich mee kunnen brengen dat de vreemdeling ervoor moet gaan werken, wat niet is toegestaan, of dat hij het geld moet lenen en daardoor kwetsbaar wordt voor uitbuitingssituaties. Regievoerders van de DT&V hebben echter positieve ervaringen gemeld met mensen die familie hebben in Nederland die de borgsom konden voldoen. Overigens is de hoogte van de borgsom variabel.[116]

3.2 Optimalisering van bestaande instrumenten

Betere ketensamenwerking

Respondenten van de VP en de DT&V denken dat het voordelen zou opleveren als de juridische en organisatorische verantwoordelijkheden van de HOvJ's en de regievoerders in één gezamenlijk orgaan zouden worden ondergebracht. Hiermee zouden problemen die verband houden met communicatie, afstemming en computersystemen kunnen worden opgelost. De ambtenaar die moet beslissen of er wel of geen bewaring wordt opgelegd, heeft dan ook de reële mogelijkheid om een alternatief te kiezen indien daar aanleiding toe bestaat. Nu gebeurt dit in de praktijk niet en komen de alternatieven zoals de borgsom, al dan niet in combinatie met een meldplicht of een vertrouwd adres, pas aan de orde als de vreemdeling al in bewaring is gesteld en de regievoerder van de DT&V het dossier in behandeling neemt.

Door de respondenten zijn de volgende punten aangedragen die zouden kunnen bijdragen aan een optimalisering van het proces:

- De aanwezigheid van de DT&V op de VP-locaties, ook buiten kantooruren, zou de samenwerking kunnen verbeteren. Bij asielzaken en bij zaken die in het LTO besproken worden, is de afstemming beter geregeld. Het gaat met name om die gevallen waarin de VP binnen zes uur na de staandehouding een beslissing moet nemen.
- Een investering in de betrouwbaarheid van de informatie in de BVV zodat niet alle informatie telefonisch hoeft te worden gecheckt bij de ketenpartners.
- Een inkijkfunctie in computersystemen van de ketenpartners zou de toegankelijkheid van de informatie verbeteren.
- Een investering in de bereikbaarheid en beschikbaarheid van ketenpartners voor de VP, ook buiten kantooruren, zou hen beter in staat stellen een weloverwogen beslissing te nemen.

115 Zie: ABRvS 12 juli 2010, 201004751/1/V3.
116 De hoogte van de dwangsom bedraagt standaard €1750,-. Dit bedrag kan naar boven of beneden worden bijgesteld.

Respondenten geven aan dat intern door de verschillende overheidsdiensten verbetertrajecten zijn gestart. Zij stellen echter dat er nog steeds ruimte voor verdere verbetering is.

Verlichting van tijdsdruk in het besluitvormingsproces
De tijdsdruk voor de HOvJ in het besluitvormingsproces is door de respondenten aangemerkt als een belangrijk knelpunt. Hiervoor zijn de volgende oplossingen voorgesteld:

1) Een investering in PSHV (het computersysteem van de VP) waardoor alle benodigde documenten automatisch in het systeem worden aangemaakt, zou het papierwerk van de politie verminderen.
2) Een uitbreiding van de termijn van zes uur voor het besluit tot inbewaringstelling of een soepelere omgang met de regels voor de verlengde ophouding zou de VP ruimte geven om, in geval van twijfel, mogelijke alternatieven goed in ogenschouw te nemen en hierover overleg te voeren met ketenpartners. Advocaten en Ngo's waarschuwen er wel voor dat deze termijn niet te lang zou mogen worden.
3) De beslissing betreffende het inreisverbod zou kunnen worden losgekoppeld van de beslissing tot inbewaringstelling, zodat die niet meer binnen de termijn van zes uur hoeft te worden genomen. Enkele respondenten hebben aangegeven dat hier ook om inhoudelijke redenen wel wat voor te zeggen is. Het is immers een besluit met mogelijk verstrekkende gevolgen voor de vreemdeling.
4) De twee uur wachttijd voor de advocaat zou wettelijk kunnen worden verankerd, zodat niet alvast - met instemming van de vreemdeling – met het verhoor begonnen wordt door de HOvJ. De gebruikte wachttijd kan dan worden opgeteld bij de bestaande termijn van zes uur.

Institutionalisering van het vertrek onder toezicht
De VP heeft een praktische en doeltreffende methode ontwikkeld voor het vertrek van vreemdelingen die gedocumenteerd zijn en die bereid zijn hun reisdocument in bewaring te geven en in staat zijn om zelf hun vertrek te organiseren, genaamd 'vertrek onder toezicht'. De VP heeft hier goede ervaringen mee. Er wordt snel op het aanbod ingegaan omdat dat betekent dat er geen inbewaringstelling volgt. Bij mensen die voor een tweede keer in bewaring dreigen te worden gesteld is het middel ook met succes toegepast. De VP Den Haag zet dit middel één à twee keer per week in en het is tot nu toe volgens de VP Den Haag één keer gebeurd dat iemand zijn paspoort niet is komen ophalen bij vertrek.

Uitbreiding doelgroepen voor de VBL
Het aantal onttrekkingen aan het toezicht vanuit de VBL is volgens meerdere respondenten beperkt. De ervaring is dat mensen zich over het algemeen aan de regels houden. De DT&V heeft erop gewezen dat de doelgroepen van de VBL en de vreemdelingenbewaring niet hetzelfde zijn, zodat daar niet zomaar vergaande conclusies aan kunnen worden verbonden. Bij de vreemdelingen die thans in bewaring verblijven is het risico op onttrekking meegewogen in de beslissing. Ngo's geven echter aan dat uit onderzoek in andere landen blijkt dat het aantal onttrekkingen aan het toezicht klein is zolang de vreemdeling onderdak heeft en begeleiding en steun krijgt. Respondenten van zowel Ngo's als ambtelijke organisaties zien mogelijkheden in het uitbreiden van de doelgroepen voor de VBL. Er zijn zowel financiële als humanitaire argumenten aan te voeren waarom een verblijf in de VBL de voorkeur heeft boven vreemdelingenbewaring. Ook verblijf in een VBL is een zwaar middel, aldus sommige Ngo's.

Meer focus op mogelijkheden in de toekomst
Volgens de Ngo's zouden ook de mogelijkheden van lokale terugkeerprojecten in het land van herkomst en duurzame terugkeerorganisaties in Nederland moeten worden uitgebreid. Zij geven aan dat de focus in de vertrekgesprekken van de DT&V ligt op het gebrek

aan mogelijkheden voor de vreemdeling hier en de plichten die hij heeft ten aanzien van het vertrek. Ngo's en IOM hebben goede ervaringen met het aangaan van het gesprek over de bezwaren die de vreemdeling heeft tegen terugkeer, de mogelijkheden voor een nieuwe start in het land van herkomst en het werken aan een terugkeer van het gevoel van eigenwaarde van de vreemdeling. IOM geeft aan dat zij sinds 2004 projecten uitvoert die specifiek gericht zijn op het bereiken van migranten zonder verblijfsrecht. Het doel is het bespreken van toekomstperspectieven, waaronder terugkeer. Door de laagdrempelige aanpak, het opbouwen van vertrouwen en de mogelijkheid in de eigen taal eventuele belemmeringen te bespreken, heeft dit in vele gevallen bijgedragen aan de beslissing om terug te keren. Bridge to Better stelt dat dergelijke gesprekken ook mogelijk zijn met mensen die nog niet bereid zijn om mee te werken aan terugkeer. Het is hierbij wel van belang dat de vreemdeling intensiever wordt begeleid dan nu vaak het geval is. Andere respondenten hebben de indruk dat, wil een dergelijke aanpak effect sorteren, er bij de vreemdeling tenminste enige bereidheid moet zijn om over terugkeer in gesprek te gaan. De geïnterviewde medewerkers van de DT&V zijn van oordeel dat de DT&V niet de aangewezen organisatie is om de vreemdeling hierin bij te staan. Sommige regievoerders en andere respondenten menen dat de noodzakelijke vertrouwensband tussen regievoerder en vreemdeling hiervoor in veel gevallen ontbreekt, hoewel er ook regievoerders zijn die wel in staat zijn een dergelijke band op te bouwen met de vreemdeling. De DT&V kan vreemdelingen wel doorverwijzen naar organisaties die hen daarin kunnen bijstaan.

Andere wegen voor het verkrijgen van documenten
IOM onderhoudt intensieve contacten met ambassades en consulaten voor het verkrijgen van reisdocumenten wanneer een migrant daar niet over beschikt. IOM kan namens en met instemming van vreemdelingen in bewaring bemiddelen in het verkrijgen van documenten.
Bridge to Better heeft het afgelopen jaar ervaren dat het opbouwen van een vertrouwensband met de vreemdeling er toe kan leiden dat de vreemdeling zijn ware identiteit prijsgeeft indien hij die voorheen verborgen heeft gehouden. De vreemdeling is overigens vaak in staat zelf voor documenten te zorgen. Bridge to Better kan helpen om de benodigde documenten via een eigen netwerk in het land van herkomst te verkrijgen. Dit kan moeizame laissez passer (lp) procedures met een onzeker eindresultaat voorkomen. De respondenten van de DT&V hebben ervaren dat er ook vreemdelingen zijn die aangeven dat zij liever zonder bemoeienis van de DT&V hun documenten regelen.

Meer middelen voor zelfstandige terugkeer van mensen die in bewaring zitten
Een respondent van IOM heeft aangegeven dat in sommige gevallen het bieden van financiële ondersteuning bij herintegratie doorslaggevend kan zijn in de beslissing van de vreemdeling om terug te keren naar het land van herkomst. De IOM is er in 2012 in geslaagd 291 mensen vanuit vreemdelingenbewaring zelfstandig te laten vertrekken, waarvan 65 met ondersteuning bij herintegratie. Bij zowel de IOM als bij regievoerders van de DT&V bestaat de indruk dat met ruimere financiële mogelijkheden nog betere resultaten zouden kunnen worden gerealiseerd. De middelen voor ondersteuning van vreemdelingen die in bewaring zitten zijn beperkter. De gedachte hierachter is dat een ruimer aanbod dan meestal al eerder aan de orde is geweest en door de vreemdeling is geweigerd. Daarnaast zijn de middelen voor bepaalde groepen vreemdelingen, bijvoorbeeld voor hen die nooit een verblijfsaanvraag hebben ingediend, nog beperkter. Hierdoor wordt de IOM belemmerd in de bijstand die ze kunnen verlenen aan vreemdelingen in bewaring.

Doorontwikkeling van de alternatieven die in pilotvorm worden getest
De *pilots* waarin met alternatieven wordt geëxperimenteerd zijn kleinschalig van opzet en de eisen om te kunnen deelnemen aan de *pilots* zijn hoog. Hierdoor hebben de *pilotprojecten* nog maar weinig instroom gehad. Uit gegevens van de DT&V is gebleken dat

er ongeveer 20 mensen hebben deelgenomen aan de *pilot* met de meldplicht en minder dan 10 mensen aan de *pilot* met de borgsom. Een verruiming van de doelgroep die voor deelname aan de *pilotprojecten* geschikt wordt geacht zou het aantal vreemdelingen in bewaring kunnen verminderen. Enkele regievoerders van de DT&V hebben aangegeven dat ze soms de indruk hebben dat een alternatief wel zou kunnen werken, maar dat ze dit dan niet kunnen bieden omdat de vreemdeling niet voldoet aan de voorwaarden.

3.3 Invoering van nieuwe instrumenten

Terugkeertraject voortzetten onafhankelijk van toezichtsmaatregel
De DT&V sluit het dossier af van de vreemdeling van wie de bewaring wordt opgeheven. De terugkeerhandelingen, waaronder aanvraagprocedures voor een laissez passer, worden vaak stopgezet. Hiervoor wordt wel eerst een individuele afweging gemaakt. Als de vreemdeling zelf aangeeft behoefte te hebben aan contact met de DT&V worden er wel gesprekken ingepland, maar anders niet. De vreemdeling krijgt van de DT&V wel een kaartje met contactgegevens. De vraag die zich aandient is of een terugkeertraject niet kan worden voortgezet, ook als de vreemdeling niet op een locatie van de DT&V verblijft. Op het eerste gezicht lijkt dit strijdig met de aanzegging dat de vreemdeling het land moet verlaten. Echter, als de vreemdeling niet zelfstandig vertrekt, lijkt een voortzetting van het terugkeertraject de voorkeur te hebben boven een onttrekking aan het toezicht. De bewaring behoeft dan ook niet te worden voortgezet te worden enkel om te voorkomen dat het terugkeerproject wordt afgebroken. Een respondent van de DT&V geeft aan dat de vreemdeling dan wel echt moet meewerken.

Tussentijdse opheffing van de maatregel in afwachting van een laissez passer
Advocaten hebben voorgesteld dat bij lp-trajecten waarvan bekend is dat de procedure lang duurt de bewaring tussentijds in sommige gevallen zou moeten kunnen worden opgeheven, in combinatie met een meldplicht. De vreemdeling zit dan voornamelijk in bewaring omdat er lang moet worden gewacht tot de lp is afgegeven. Een respondent van de IND gaf aan dat lp's maar een beperkte geldigheidsduur hebben. Wanneer de bewaring tussentijds wordt opgeheven, kan het voorkomen dat de betreffende vreemdeling zich onttrekt aan het toezicht totdat de geldigheidsduur van de lp alweer is verstreken.

Garantstelling
Amnesty International heeft voorgesteld om te experimenteren met garantstellingen door maatschappelijke organisaties. De organisatie die zich garant stelt zorgt dan ook voor de maatschappelijke begeleiding. In Canada zijn hier goede resultaten mee geboekt. Bridge to Better heeft in enkele zaken waarin zij de borgsom hebben betaald feitelijk ook op deze manier gewerkt. Garantstelling hoeft overigens niet in alle gevallen gepaard te gaan met het betalen van een borgsom.

Elektronisch toezicht
Onderzoek in de VS heeft volgens een respondent uitgewezen dat elektronisch toezicht op vreemdelingen in afwachting van hun vertrek goed werkt. Het zou daar minstens net zo goed werken als vreemdelingenbewaring. Het gevaar van dit soort middelen is volgens de geïnterviewde advocaten en Ngo's wel dat het bestuur het te gemakkelijk in gaat zetten terwijl het toch een ingrijpende maatregel is die allerlei privacyvraagstukken met zich meebrengt.

Opvang voor kwetsbare vreemdelingen
Kwetsbare vreemdelingen worden soms in vreemdelingenbewaring gesteld omdat dat een betere oplossing lijkt dan ze weer op straat te zetten. (Nood-)Opvangplekken zijn

voor deze groep moeilijk te krijgen. Een andere opvangmogelijkheid zou kunnen voorkomen dat de VP bij gebrek aan beter bewaring oplegt. Ook plaatsing in een VBL zou een beter alternatief zijn, dan bewaring.

Een 'ventiel' voor mensen waarbij formeel wel zicht op uitzetting bestaat maar die al jaren af en aan in bewaring hebben doorgebracht.
Volgens een advocaat is een sluitend vreemdelingenbeleid een illusie. Advocaten pleiten voor een oplossing voor mensen die formeel wel uitzetbaar zijn maar waarbij al jarenlang zonder succes is geprobeerd tot gedwongen vertrek over te gaan en waarbij de vreemdeling meerdere keren langdurig in bewaring heeft verbleven. Eén advocaat betoogt dat het in die gevallen de verantwoordelijkheid van de overheid is om een oplossing te vinden waarbij mensen niet steeds opnieuw in bewaring worden gesteld.

Tweesporenbegeleiding (casemanagement)
Sommige organisaties, met name Amnesty International, pleiten ervoor dat wordt gekeken naar landen waarin ervaring is opgedaan met een vorm van *casemanagement* die ook wel 'tweesporenbegeleiding' wordt genoemd. Zie hiervoor de beschrijving van *casemanagement* in paragraaf 2.4. Het doel van deze vorm van *casemanagement* is het borgen van continuïteit in de begeleiding en het ondersteunen en vergroten van het probleemoplossend vermogen van de vreemdeling. In deze setting zou de vreemdeling eerder bereid zijn om na te denken over terugkeer als dat aan de orde is. Ook bij Bridge to Better, Vluchtelingenwerk Nederland, IOM, COA en bij Pharos is kennis over deze tweesporenbenadering aanwezig.

De benadering riep bij veel respondenten wel vraagtekens op, bijvoorbeeld over de vraag of cliënten dezelfde *casemanager* houden als ze verhuizen. Ook is erop gewezen dat dit lijkt op de rol die Vluchtelingenwerk (VWN) en volgens een andere respondent ook het COA vroeger in Nederland had. Als die rol verder was ontwikkeld zou er in Nederland mogelijk een vergelijkbaar systeem zijn geweest, in ieder geval voor asielzoekers.

3.4 Effectiviteit van de maatregel en alternatieven

In de vorige paragrafen van dit hoofdstuk is aan de orde gekomen welke factoren een rol spelen in de beslissing of vreemdelingenbewaring wordt opgelegd of dat gekozen wordt voor een andere maatregel waarmee hetzelfde doel, namelijk het vertrek van de vreemdeling, bereikt kan worden. De persoonlijke omstandigheden van de vreemdeling spelen hierin een doorslaggevende rol. De doelgroepen van de diverse maatregelen en alternatieven verschillen, zodat ze niet zomaar onderling vergelijkbaar zijn met betrekking tot de effectiviteit van een opgelegde maatregel of een alternatief. Met dit in het achterhoofd wordt in deze paragraaf stilgestaan bij cijfers die beschikbaar zijn over de effectiviteit van de maatregelen en alternatieven.

De DT&V heeft een aantal tabellen aangeleverd van uitstroomcijfers 2012, uitgesplitst naar maatregel en vertrekcategorie (zie bijlage 2). In deze cijfers zijn op verzoek van de commissie alleen vreemdelingen opgenomen die zijn vertrokken. Vreemdelingen die zijn uitgestroomd omdat ze opnieuw een verblijfsaanvraag hebben ingediend of een verblijfsvergunning hebben gekregen zijn hierin niet weergegeven. Het doel van de maatregel, het realiseren van vertrek van de vreemdeling, is dan niet meer aan de orde. De vraag naar de effectiviteit van de maatregel is dan niet van belang.

Vreemdelingen in bewaring artikel 59 Vw 2000 exclusief VRIS, VBL, GL en pilotzaken
Op verzoek van de adviescommissie zijn de uitstroomcijfers van vreemdelingen uit de

strafrechtketen (VRIS), VBL, GL en *pilot*zaken afgesplitst van de 'overige vreemdelingen' die in vreemdelingenbewaring hebben verbleven.
Allereerst valt in de cijfers op dat 65% van de vreemdelingen die in 2012 vanuit bewaring (artikel 59 Vw 2000) zijn vertrokken, aantoonbaar het land heeft verlaten (zie tabel 2 in bijlage 2). 59% is uitgezet en 6% is vanuit bewaring zelfstandig vertrokken. Dit laatste gebeurt vaak met hulp van de IOM. In 35% van de gevallen heeft de maatregel niet tot het gewenste resultaat geleid en werd de bewaring opgeheven zonder dat de vreemdeling is uitgezet of zelfstandig aantoonbaar is vertrokken.
Uit de geleverde cijfers blijkt verder dat het slagingspercentage bij vreemdelingen die korter dan drie maanden in bewaring zitten het hoogst is. 81% van die groep is in 2012 aantoonbaar vertrokken (zie tabel 9). Regievoerders van de DT&V en advocaten bevestigden dit beeld in interviews en in de expertmeeting. Naarmate de bewaring voortduurt wordt de slagingskans kleiner. Bij de groep die langer dan zes maanden in bewaring heeft gezeten is nog slechts 17% aantoonbaar vertrokken. In 2012 hebben in totaal ongeveer 590 personen zonder aantoonbaar vertrek langer dan zes maanden in bewaring verbleven.
De DT&V heeft aanvullende gegevens geleverd over de nationaliteit van de personen die in bewaring hebben verbleven, afgezet naar verblijfsduur en vertrekcategorie. Hieruit blijkt dat in 2012 bij veel nationaliteiten een bewaringsduur van langer dan zes maanden in geen enkel geval tot het gewenste resultaat heeft geleid. De top 4 wordt gevormd door China (ongeveer 70 personen), Irak (ongeveer 40 personen), Iran (ongeveer 30 personen) en Sierra Leone (ongeveer 20 personen). Het laten voortduren van de maatregel na zes maanden is zodoende voor deze groepen in 2012 zonder enig effect geweest.

VRIS
Voor VRIS-ers die vanuit strafrechtelijke detentie of vanuit aansluitende vreemdelingenbewaring vertrekken ligt het slagingspercentage hoger dan voor andere vreemdelingen die vanuit bewaring vertrekken (75%, waarvan ongeveer 71% is uitgezet, zie tabel 3). De regievoerders op de VRIS-locatie hebben aangegeven dat VRIS-ers vaker gedocumenteerd zijn dan andere vreemdelingen die in bewaring verblijven en dat dat de slagingskans vergroot. Daarnaast werkt het middel van de strafrechtonderbreking volgens de regievoerders als een goede stimulans om mee te werken aan het vertrek.

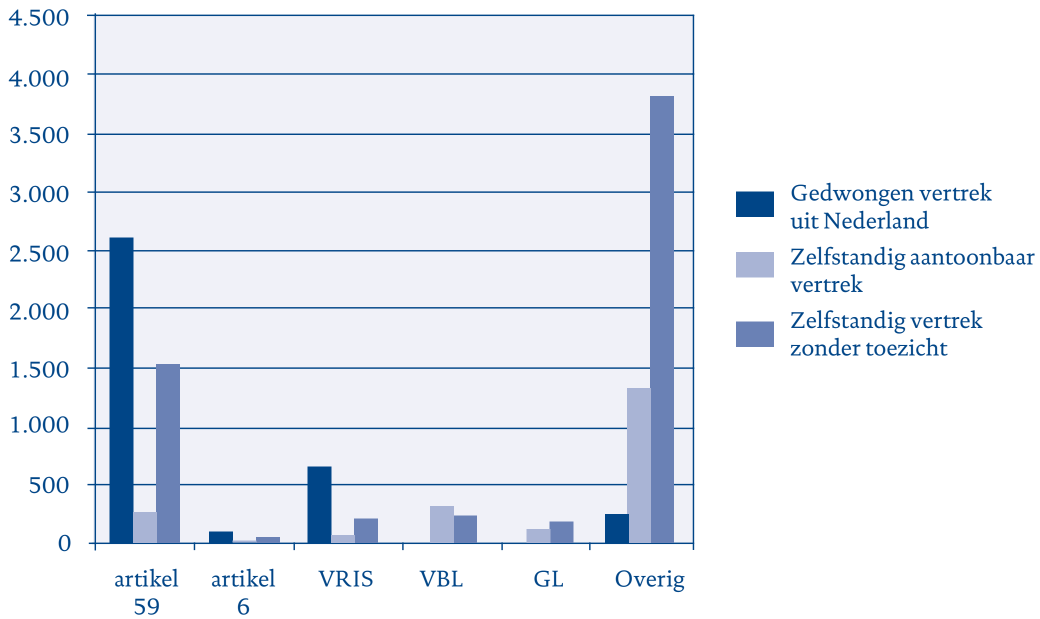
VBL
Uit de cijfers die de DT&V verstrekt heeft over personen die in 2012 uit de VBL vertrokken, blijkt dat een meerderheid (57%) aantoonbaar is vertrokken (zie tabel 4). Dit percentage is iets lager dan bij vreemdelingen in bewaring, maar het toont wel aan dat een plaatsing in de VBL in veel gevallen kennelijk voldoende is om het gewenste resultaat te bereiken. Gelet op het '*ultimum remedium*' principe van vreemdelingenbewaring is dit een belangrijk gegeven. Hierbij dient wel te worden opgemerkt dat bewaring en VBL in de huidige situatie niet zien op dezelfde doelgroepen.

Vertrek met behulp van IOM
In het Nederlandse terugkeerbeleid is een voorkeur voor zelfstandige terugkeer geformuleerd. Het IOM biedt al meer dan twintig jaar hulp aan vreemdelingen die willen meewerken aan hun vertrek en voert veel regelingen uit die door de Nederlandse overheid worden gefinancierd. In 2012 resulteerde dit in 2.905 personen die zijn teruggekeerd tegen een gemiddelde kostprijs van 2.300 Euro.[117] 69% van deze groep bestond uit vreemdelingen met een asielachtergrond. In 1.068 gevallen bemiddelde de IOM bij het verkrijgen van documenten. Zo keerden in 2012 ongeveer 200 Chinezen terug na bemiddeling van het IOM bij de Chinese autoriteiten. Het is voor de Nederlandse overheid heel moeilijk om in

117 IOM, *Assisted Voluntary Return and Reintegration from the Netherlands Factsheet 2012*.

een uitzettingsprocedure documenten te verkrijgen voor Chinezen. Zowel om humanitaire als om financiële redenen is een vertrek met behulp van de IOM te verkiezen boven gedwongen vertrek.

Figuur 2. Uitstroomcategorieën naar maatregel in 2012



Pilots
De DT&V heeft ook gegevens verstrekt over deelname aan de *pilotprojecten*. Het *pilot*-project waarbij de meldplicht wordt gecombineerd met facilitering door de DT&V heeft in 2012 ongeveer 20 deelnemers gehad. Uit de verstrekte cijfers valt op te maken dat alle deelnemers ook aantoonbaar zijn vertrokken.

De instroom in het *pilot*project was erg klein en de voorwaarden voor deelname waren strikt (zie ook paragraaf 2.1.). Het is daarom moeilijk om een uitspraak te doen over de effectiviteit van de maatregel in geval deze verder zou worden uitgebreid. Desondanks laten de resultaten zien dat deze maatregel kan werken en kan voorkomen dat vreemdelingen in bewaring worden gesteld of moeten blijven in afwachting van hun vertrek.

De *pilot* met de borgsom is in nog beperktere mate toegepast, zodat het nog lastiger is om hier een oordeel over te vellen. Regievoerders van de DT&V en Bridge to Better hebben in de praktijk ervaren dat het middel in bepaalde gevallen kan werken. IOM heeft een aantal migranten begeleid die al in detentie zaten en die met een borgsom of via het vertrek onder toezicht in vrijheid zijn gesteld en ook zijn vertrokken.

De DT&V heeft geen cijfers verstrekt over de deelname aan de *pilot* met duurzame terugkeerprojecten. Eén van deze projecten, Bridge to Better, heeft zelf aangegeven dat in de periode januari 2012 tot maart 2013 70 personen zijn teruggekeerd. Bridge to Better geeft verder aan dat de organisatie succesvol is in het bemiddelen in en/of het verkrijgen van documenten, waar dat andere organisaties eerder niet is gelukt. Een respondent geeft aan dat de resultaten bij sommige andere projecten minder goed waren.

Een regievoerder van de DT&V in het bewaringscentrum Rotterdam spreekt met waardering over de duurzame terugkeerprojecten en ziet dit als een welkome aanvulling. Hierbij werd gewezen op de site www.infoterugkeer.nl waar alle bestaande projecten op het gebied van ondersteuning bij terugkeer staan opgesomd. In de ogen van de regievoerder moet 'de knop wel om zijn' en de vreemdeling wel bereid zijn om over terugkeer te praten, wil een dergelijk project een reëel alternatief zijn.

Vertrek onder toezicht
Cijfers zijn niet voorhanden, maar de HOvJ's van de politie in Den Haag en Haarlem hebben aangegeven positieve resultaten te boeken met het vertrek onder toezicht voor gedocumenteerde vreemdelingen die zich bereid tonen zelf hun vertrek te regelen. Zie hiervoor de vorige paragraaf.

Tweesporenbenadering
De *International Detention Coalition* heeft in verschillende landen onderzoek gedaan naar de effectiviteit van een tweesporenbenadering. De resultaten van dat onderzoek zijn positief. De meerderheid van de vreemdelingen onttrekt zich niet aan het toezicht en ook de vertrekcijfers zijn substantieel. Echter, ieder onderzocht land geeft een eigen invulling aan de tweesporenbenadering, waardoor het niet mogelijk is om hier algemene cijfers over de effectiviteit van een dergelijke aanpak te presenteren. De ACVZ verwijst hiervoor naar het rapport van de *International Detention Coalition*.[118]

118 International Detention Coalition, *There are alternatives: a handbook forpreventing unnecessary immigration detention,* IDC: Melbourne 2011. Met name p. 16-18.

HOOFDSTUK 4
Analyse

In dit advies staat de vraag centraal hoe het besluitvormingsproces zo kan worden ingericht dat wordt geborgd dat voor de minst bezwarende maar toch, met het oog op vertrek, de meest effectieve maatregel wordt gekozen.

Hiervoor is het allereerst noodzakelijk dat vreemdelingenbewaring ook daadwerkelijk uitsluitend als *ultimum remedium* wordt ingezet. Dit heeft twee belangrijke consequenties. Ten eerste heeft vreemdelingenbewaring maar één legitiem doel en dat is het realiseren van het vertrek van de vreemdeling uit Nederland. Als duidelijk is dat dit doel niet bereikt kan worden, betekent dit dat er geen grond is voor de maatregel. Vreemdelingenbewaring kan dan niet worden opgelegd of zal moeten worden opgeheven. Dit principe is verankerd in de Terugkeerrichtlijn, waarin is verwoord dat de maatregel doeltreffend moet zijn.[119] In artikel 59, lid 1 Vw 2000 is dit principe verwoord in de zinsnede 'met het oog op de uitzetting'.
Ten tweede vereist het *ultimum remedium* karakter van vreemdelingenbewaring dat de maatregel niet mag worden ingezet als het doel ook op een andere manier kan worden bereikt. In de Terugkeerrichtlijn is verwoord dat vreemdelingenbewaring alleen gerechtvaardigd is als minder dwingende en afdoende maatregelen niet doeltreffend kunnen worden toegepast.[120]
Het onderzoek van de ACVZ naar de besluitvorming over oplegging van de maatregel tot vreemdelingenbewaring in de uitvoeringspraktijk heeft uitgewezen dat er de laatste jaren, als gevolg van de invoering van de Terugkeerrichtlijn (en mogelijk ook als gevolg van het maatschappelijk debat) een verandering van houding valt waar te nemen bij de HOvJ's van de VP en dat vreemdelingen minder snel dan voorheen in bewaring worden gesteld. Deze bevinding wordt ondersteund door de cijfers over vreemdelingenbewaring. De bezettingscijfers van vreemdelingen in bewaring zijn in de periode tussen 1 september 2007 en 1 maart 2013 meer dan gehalveerd. Kanttekening hierbij is wel dat ook het aantal staandehoudingen sinds 2010 is gedaald. Deze daling is echter minder scherp dan het aantal in bewaring verblijvende vreemdelingen. De commissie constateert dat het uitgangspunt van '*ultimum remedium*' tegenwoordig beter tot zijn recht komt dan enkele jaren geleden. De staatssecretaris is voornemens de komende tijd de capaciteit van de vreemdelingenbewaring verder te reduceren. De commissie ziet dit als een aanwijzing dat deze trend wordt voortgezet.
Tijdens het onderzoek zijn verschillende knelpunten geconstateerd waardoor naleving van het *ultimum remedium* principe in de praktijk niet in voldoende mate wordt gegarandeerd en dus niet verzekerd kan worden dat altijd voor het minst bezwarende middel wordt gekozen. Deze knelpunten zijn van juridische, beleidsmatige en praktische aard. Deze knelpunten worden ook gesignaleerd door HOvJ's en regievoerders van de DT&V. Opdat zij hun taken naar beste vermogen kunnen uitvoeren wordt in paragraaf 4.2 ingegaan op mogelijkheden tot verbetering.

119 Zie punt 13 Considerans van de Terugkeerrichtlijn.
120 Zie punt 16 Considerans en het eerste lid van artikel 15 van de Terugkeerrichtlijn.

4.1 Knelpunten

Gebrek aan tijd
In een aantal gevallen heeft de VP na het eerste contactmoment met de vreemdeling zes uur de tijd om te besluiten of tot vreemdelingenbewaring moet worden overgegaan. Dit is het geval bij vreemdelingen die spontaan vanuit de gewone toezichtstaken van de politie worden overgedragen aan de VP, vreemdelingen die via een gerichte object- of persoonscontrole worden aangetroffen of die door actief screenen van vreemdelingen die met de overige politieonderdelen in aanraking komen, bij de VP terechtkomen. De VP moet in deze gevallen in zes uur de identiteit van de vreemdeling onderzoeken, de verblijfsstatus vaststellen, veel administratieve handelingen uitvoeren en behalve een besluit tot inbewaringstelling ook een terugkeerbesluit en/of een inreisverbod uitvaardigen. De VP heeft hierbij informatie nodig van ketenpartners. Op dit moment kan er niet altijd op worden vertrouwd dat de informatie in de verschillende computersystemen klopt. Met name de BVV wordt door advocaten en HOvJ's onbetrouwbaar genoemd. Dit komt met name doordat de informatie niet actueel is en het een aantal dagen kan duren voordat een verandering in verblijfsrechtelijke positie wordt verwerkt in het systeem.
Daarnaast heeft de wijze waarop de Terugkeerrichtlijn is uitgewerkt in beleid gezorgd voor extra werkzaamheden, met name voor de HOvJ's. De tijdsdruk brengt met zich mee dat een HOvJ regelmatig op basis van onvolledige informatie tot een besluit moet komen. Bovendien zijn hierdoor onwenselijke werkwijzen ontwikkeld zoals het verzoek aan de vreemdeling om alvast met het gehoor te beginnen voordat de advocaat aanwezig is.
De focus van de VP ligt op de toets of de aanhouding rechtmatig is verlopen en of er voldoende gronden aanwezig zijn om bewaring op te leggen. Als de vreemdeling gedocumenteerd is, voor de eerste keer wordt aangetroffen, er een vertrouwd adres bekend is en/of de vreemdeling bereid is om terug te keren, zal de VP in de regel kiezen voor het lichtere middel van vertrek onder toezicht. Als de vreemdeling kan aantonen dat hij inmiddels met een organisatie, zoals IOM, in gesprek is over hulp bij terugkeer, wordt hij in de regel ook niet in bewaring gesteld. In andere gevallen wordt al snel aangenomen dat er een risico op onttrekking aan het toezicht bestaat. Als de vreemdeling dan bovendien afkomstig is uit een land waarnaar uitzetting in beginsel mogelijk is en er geen minderjarige kinderen in het spel zijn, besluit de HOvJ al snel tot vreemdelingenbewaring over te gaan.

De termijn van zes uur biedt geen mogelijkheid om ten aanzien van alle alternatieve maatregelen na te gaan of er één tot afdoende toezicht zou leiden. De HOvJ gaat ervan uit dat de regievoerder van de DT&V dit toetst nadat het dossier is overgedragen. De regievoerders van de DT&V gaan er echter vanuit dat de toets of met een lichter middel kan worden volstaan, al door de HOvJ is verricht. Enkele respondenten pleiten er om die reden voor om de bevoegdheden van de DT&V en HOvJ in één orgaan te concentreren. Anderen pleiten voor samenwerking op één locatie. De ACVZ is van mening dat, om te voldoen aan de eisen van de Terugkeerrichtlijn, de Nederlandse staat moet garanderen dat in het besluitvormingsproces ten aanzien van een inbewaringstelling alle mogelijke alternatieven moeten worden meegenomen. Als een bewaringsmaatregel wordt opgelegd zonder dat dit is gebeurd wordt immers in strijd met de Terugkeerrichtlijn gehandeld.

Gebrek aan informatie
Een tweede knelpunt dat in de weg staat aan de volledige naleving van het *ultimum remedium* uitgangspunt is de soms gebrekkige informatie waarover de HOvJ's van de VP beschikken. Het vak van HOvJ bij de VP is een complex vak geworden, dat bovendien voortdurend in ontwikkeling is. Er bestaat echter geen aparte opleiding voor HOvJ's die actief zijn in het vreemdelingenrecht. Het vak moet op de werkvloer worden geleerd. In de praktijk ervaren medewerkers van de VP dat er een tekort is aan HOvJ's die voldoende in het vreemdelingenrecht zijn onderlegd. Er is een grote behoefte aan aanvullende opleidingen.

Informatie over de vreemdeling en zijn land van herkomst, die nodig is om tot een goede beslissing te komen, is deels in handen van ketenpartners en is niet zelfstandig door de HOvJ te benaderen. Veel respondenten gaven te kennen dat de verschillende informatiesystemen die bij de ketenpartners worden gebruikt niet op elkaar aansluiten en dat daardoor een grotere kans op fouten ontstaat. De informatie die wel wordt gedeeld tussen ketenpartners is daarnaast niet altijd actueel en betrouwbaar.

Gebrekkige belangenbehartiging
Op basis van het onderzoek is de adviescommissie verder tot het oordeel gekomen dat de belangenbehartiging van de vreemdeling bij de totstandkoming van het ingrijpende besluit tot inbewaringstelling onvoldoende is geborgd. Dit komt doordat de vreemdeling in de praktijk, als dat hem wordt gevraagd, bijna altijd toestemming verleent om alvast met het gehoor te beginnen voordat zijn advocaat is gearriveerd. Daarnaast functioneert, met name in grote steden, de piketdienst niet optimaal. Het gevolg is dat het regelmatig voorkomt dat de vreemdeling al in bewaring is gesteld voordat de advocaat op de hoogte is gebracht van de staandehouding van zijn cliënt. Op deze manier wordt aan de vreemdeling de kans ontnomen om goed te worden voorbereid op zijn gehoor en kan de HOvJ informatie missen die relevant is in het kader van de beoordeling of met een lichter middel kan worden volstaan.

Ultimum remedium bij het voortduren van de maatregel
Behalve de hiervoor genoemde knelpunten die bij de VP zijn gesignaleerd bij de initiële beslissing tot inbewaringstelling, komt het *ultimum remedium* karakter van de maatregel bij het laten voortduren ervan ook onvoldoende tot zijn recht.
In artikel 5.4, derde lid, Vb 2000 staat verwoord dat de maatregel door de HOvJ of de bevoegde ambtenaar van de DT&V wordt opgeheven zodra er geen grond voor bewaring meer aanwezig is. De commissie is op basis van het onderzoek tot het oordeel gekomen dat dit in de uitvoeringspraktijk niet altijd gebeurt. In de eerste plaats is daar het uitgangspunt van de DT&V dat de HOvJ al voldoende heeft onderzocht of er alternatieven zijn voordat hij besluit tot inbewaringstelling over te gaan. Het besluit van de HOvJ wordt als gevolg hiervan direct na overdracht van het dossier niet inhoudelijk heroverwogen door de regievoerder.

Daarnaast komt uit het onderzoek naar voren dat de maatregel soms wordt voortgezet, zonder dat er nog een reëel zicht op uitzetting is. Dit komt met name voor ten aanzien van vreemdelingen die afkomstig zijn uit een land dat alleen meewerkt aan terugkeer van de eigen onderdanen als zij zelfstandig tot dit besluit zijn gekomen. In dit geval kan de regievoerder oordelen dat de vreemdeling in de toekomst mogelijk wel gaat meewerken, zodat er nog steeds zicht op uitzetting is. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft overwogen dat van de vreemdeling mag worden verwacht dat hij volledige medewerking verleent aan het terugkeerproces van de IND. De mogelijkheden van de DT&V om medewerking af te dwingen zijn echter volgens de Afdeling beperkt. Het laten voortduren van de vreemdelingenbewaring enkel om die medewerking af te dwingen is naar het oordeel van de ACVZ geen proportioneel middel.

Zoals gezegd geven zowel regievoerders als advocaten aan dat vreemdelingen die lang in bewaring blijven bijna nooit meer van gedachten veranderen. Uit het onderzoek blijkt dat dit alleen anders is als de vreemdeling een nieuwe prikkel krijgt om over zijn toekomst na te denken. Zo kan de vreemdeling die strafrechtelijk is gedetineerd besluiten toch mee te werken aan zijn terugkeer als dit betekent dat hij vervroegd kan worden vrijgelaten (strafrechtonderbreking). Het hoge percentage strafrechtelijk gedetineerde vreemdelingen dat daadwerkelijk wordt uitgezet, kan mede hierdoor worden verklaard. Ook een andere aanpak, zoals die van Bridge to Better kan tot een gedachteverandering leiden, zo is gebleken.

Uit de eerder aangehaalde cijfers blijkt dat het slagingspercentage van de maatregel drastisch afneemt naarmate iemand langer in bewaring verblijft. Bij vreemdelingen die langer dan een half jaar in bewaring verblijven, slaagt de DT&V er nog slechts in 17% van de gevallen in de uitzetting daadwerkelijk te bewerkstelligen. De effectiviteit van langdurige bewaring is zodoende erg laag te noemen. Dit roept de vraag op of de doelmatigheidstoets van het laten voortduren van de bewaring wel op de juiste manier gebeurt en of niet eerder de conclusie getrokken moet worden dat het beoogde doel niet meer bereikt kan worden en de bewaring moet worden opgeheven. De ACVZ betwijfelt of de kosten en het ingrijpende karakter van langdurige vreemdelingenbewaring opwegen tegen een slagingspercentage van 17%. De commissie onderkent dat dit een dilemma vormt voor de overheid. Zij zou immers, op grond van statistische overwegingen de individuele vreemdeling eerder uit de bewaring moeten ontslaan, tenzij er zeer concrete aanwijzingen zijn dat voortduring ervan tot een daadwerkelijke uitzetting zal leiden. Daardoor lijkt de vreemdeling te worden beloond voor het niet verlenen van medewerking. Vreemdelingenbewaring is echter bedoeld als maatregel om de vreemdeling beschikbaar te houden voor zijn vertrekprocedure, niet om hem te straffen voor het niet meewerken daaraan. Als een vreemdeling niet meewerkt aan zijn vertrekproces, maar ook geen gedwongen terugkeer mogelijk is, zal met een andere toezichtsmaatregel moeten worden volstaan.[121]

Juridische en beleidsmatige knelpunten
De adviescommissie is tijdens het onderzoek verschillende keren op juridische en beleidsmatige knelpunten gestuit die de toepassing van vreemdelingenbewaring als *ultimum remedium* kunnen ondermijnen. Zo zijn de gronden voor bewaring wel in wet- en regelgeving neergelegd, maar is het juridisch kader er uitsluitend op gericht om te beschrijven wanneer de bevoegdheid tot inbewaringstelling kan worden aangewend. De ruimte die hierbij aan het bestuur is gegeven is aanzienlijk. Gronden waarin is omschreven wanneer moet worden afgezien van het aanwenden van de bevoegdheid tot inbewaringstelling zijn niet in wetgeving verankerd. Er zijn bovendien geen wettelijke criteria aan de hand waarvan kan worden beoordeeld of iemand detentieongeschikt is. Naleving van het *ultimum remedium* principe hangt derhalve voor een groot deel af van de vraag hoe de uitvoerders met de in wet- en regelgeving neergelegde ruimte omgaan.

De adviescommissie vindt het om die reden problematisch dat de VP wordt afgerekend op het aantal geproduceerde overdrachtsdossiers. Deze dossiers worden door de VP gemaakt als een dossier van een vreemdeling wordt overgedragen aan de DT&V omdat deze in bewaring wordt gesteld. Wanneer de VP iemand laat vertrekken onder toezicht of een andere alternatieve maatregel treft, wordt dit niet meegerekend in de resultaten. Hierdoor kan niet worden uitgesloten dat HOvJ's die twijfelen over een inbewaringstelling of twijfelen tussen bewaring of een alternatieve maatregel uit strategische overwegingen zullen kiezen voor bewaring en niet voor een lichter middel.
Daarbij komt nog dat de HOvJ's blijkens het onderzoek minder goed zicht hebben op de beschikbare alternatieve maatregelen dan de regievoerders van de DT&V. Ten aanzien van uitgeprocedeerde asielzoekers die nog in de opvang verblijven is dit geen probleem. In die gevallen hebben de DT&V en HOvJ contact over de vraag welke maatregel het meest geschikt wordt geacht. In andere gevallen is dit echter niet standaard het geval. Een HOvJ gaf aan dat aanwezigheid van regievoerders van de DT&V op de locaties van de VP toegevoegde waarde zou hebben.

121 Zie: EHRM 8 oktober 2009, Mikolenko t. Estland, nr 10664/05, *JV* 2010/1, m.nt. G. Cornelisse, r.o. 64, 65; EHRM 27 juli 2010, Louled Massoud t. Malta, zaak 34340/08, r.o. 67, 68; EHRM 12 maart 2013, Djalti t.Bulgarije, zaak 31206/05, *JV* 2013/143, r.o. 53.

Daarnaast komt uit de gesprekken met de regievoerders van de DT&V het beeld naar voren dat met name wordt geanticipeerd op de rechterlijke toets en de vraag of de voortduring van de bewaring deze toets kan doorstaan. De regievoerder let er hierbij op dat hij kan aantonen dat aan de procedurele voorwaarden is voldaan, zoals het iedere vier weken voeren van een vertrekgesprek of het rappelleren in een lp-procedure. De vraag of de vreemdeling aan een alternatief kan deelnemen komt bij de regievoerder aan de orde als in het vertrekgesprek blijkt dat bij de vreemdeling 'de knop omgaat' en de vreemdeling wil meewerken aan vertrek. Het is echter de ervaring van de regievoerders en advocaten dat dit na de eerste drie maanden nog zelden voorkomt. Het initiële besluit wordt zodoende in het verdere verloop niet vaak volledig heroverwogen. De rechter hanteert vervolgens een enigszins terughoudende toets voor wat betreft de vraag of met een lichter middel mogelijk hetzelfde doel zou kunnen worden bereikt, hetgeen ook niet stimuleert tot een volledige heroverweging.

4.2 Mogelijkheden om vreemdelingenbewaring vaker te voorkomen

De ACVZ ziet op basis van het onderzoek verschillende mogelijkheden om het *ultimum remedium* principe in de praktijk nadrukkelijker tot uiting te laten komen. Naast juridische en humanitaire argumenten om terughoudender met de oplegging van vreemdelingenbewaring om te gaan, zijn hiervoor ook financiële argumenten aan te dragen.

Onderscheid naar asiel en niet-asiel
In de beschikbaarheid van alternatieve maatregelen voor bewaring wordt onderscheid gemaakt tussen uitgeprocedeerde asielzoekers en andere niet legaal in Nederland verblijvende vreemdelingen. De commissie heeft de indruk dat de overwegingen die hiertoe hebben geleid, weinig te maken hebben met de vraag hoe in een individueel geval vertrek op een zo effectief mogelijke manier kan worden gerealiseerd. Die vraag zou in het besluitvormingsproces volgens de adviescommissie wel centraal moeten staan, waarbij 'effectief' betekent: 1) met de meeste kans op vertrek, 2) met zo min mogelijk inbreuk op de vrijheden van de betreffende vreemdeling en 3) met zo min mogelijk kosten. Deze vraag vereist een individuele afweging waarbij het onderscheid tussen asielzoeker en reguliere migrant feitelijk niet van belang is. Uit het onderzoek blijkt dat 56% van de personen aantoonbaar vertrekt uit de VBL (tegenover 65% uit bewaring). Plaatsing in een VBL is dus in veel gevallen een voldoende ingrijpend middel om vertrek te realiseren.

Effectiviteit van de alternatieven
Vreemdelingenbewaring is in de eerste maanden een effectieve maatregel om vertrek te realiseren. Hetzelfde geldt voor de VBL. Uit het onderzoek kan weinig worden opgemaakt over de effectiviteit van nieuwe alternatieve maatregelen. Vast staat wel dat door de ontwikkeling van alternatieven HOvJ's van de VP en regievoerders van de DT&V meer middelen in handen krijgen om invulling te geven aan het *ultimum remedium* principe. De ACVZ betreurt het in dit verband dat de door de voormalige minister gestarte *pilotprojecten* slechts op beperkte schaal en onder zeer beperkende criteria zijn uitgevoerd. Ook ziet de adviescommissie het als een gemis dat een evaluatie van de projecten door het WODC niet is doorgegaan. De ACVZ vermoedt dat voor ieder alternatief een doelgroep bestaat waarvoor dat alternatief het meest effectief is. De cijfers die bekend zijn over de *pilotprojecten* staven dit vermoeden. Ook de resultaten van de IOM en Bridge to Better laten zien dat een alternatieve aanpak tot goede resultaten kan leiden. Om te onderzoeken of een alternatief in de praktijk bruikbaar is, zal een zeker risico dat enkele vreemdelingen zich tijdens hun vertrekprocedure zullen onttrekken aan het toezicht moeten worden aanvaard. De commissie acht de uitvoering van *pilotprojecten* waarbij ieder risico bij voor-

baat wordt uitgesloten niet van toegevoegde waarde om te onderzoeken of de maatregel in de praktijk effectief zou kunnen zijn.

Verbetering van de effectiviteit van begeleiding van vertrekplichtige vreemdelingen
Ten slotte blijkt uit het onderzoek dat ook door een verandering van aanpak van de begeleiding van de vreemdeling een verhoging van de effectiviteit van de bestaande maatregelen is te realiseren. Veel zou al zijn gewonnen als door betere afstemming van de verschillende informatiesystemen een geringere kans op fouten zou ontstaan. Tijdens het onderzoek is voorts gebleken dat het *casemanagement* van de regievoerders van de DT&V nogal ambtelijk en afstandelijk overkomt. De geïnterviewde regievoerders van de DT&V stellen zelf dat zij vanwege hun positie slechts in beperkte mate in staat zijn om een vertrouwensband op te bouwen met de vreemdeling. Het zijn immers ook de regievoerders die besluiten over de voortduring van de bewaring en die werken aan de gedwongen terugkeer van de vreemdeling. Het feit dat er door de regievoerder geen vertrouwensband wordt opgebouwd met de vreemdeling zal overigens niet alleen aan de opstelling en positie van de regievoerder liggen, maar kan ook liggen aan de opstelling van de vreemdeling. Wel geven de geïnterviewde regievoerders aan dat een deel van hun collega's soms wel in staat is een dergelijke vertrouwensband op te bouwen. Daarnaast is het moeilijk een vertrouwensband op te bouwen omdat de continuïteit van de begeleiding van de vreemdeling door de DT&V niet altijd goed is geborgd. De regievoerders van de DT&V werken immers locatie gebonden, terwijl de vreemdeling niet gedurende zijn gehele vertrekproces op één locatie verblijft. Dit is volgens regievoerders en advocaten niet per definitie een probleem, de informatie over de vreemdeling, de strategie van de regievoerder en gespreksverslagen worden immers in een centraal registratiesysteem vastgelegd. Sommige vreemdelingen zijn opgelucht als ze door bijvoorbeeld een verhuizing van VBL naar een bewaringslocatie van regievoerder wisselen. Het is daarnaast volgens de respondenten van de DT&V maar de vraag of de DT&V nog effectief kan opereren als regievoerders niet meer in alle gevallen in de nabijheid werken van de plek waar de vreemdelingen wonen die zich in hun 'case load' bevinden. Het is echter ook in de huidige praktijk de vraag of regievoerders na verloop van tijd nog effectief kunnen zijn. Vreemdelingen maken volgens de meeste respondenten al vrij snel na hun inbewaringstelling voor zichzelf de keuze om wel of niet mee te werken aan hun terugkeer. De regievoerder heeft vervolgens vrij weinig mogelijkheden om die vreemdeling van gedachten te laten veranderen. De inspanningen van de regievoerder zullen zich dan nog bijna uitsluitend richten op het realiseren van het gedwongen vertrek, zonder de medewerking van de vreemdeling.

Aangezien het voor veel regievoerders van de DT&V niet mogelijk is een vertrouwensband met een vreemdeling op te bouwen, of in vertrekgesprekken met vreemdelingen hen er van te overtuigen dat vertrek de beste optie is, zou dit pleiten voor de introductie van een onafhankelijke *casemanager* die volgens de eerder beschreven tweesporenbenadering reeds in de fase van besluitvorming over de toelating voor voldoende continuïteit in de begeleiding kan zorgen. Deze *casemanager* zou daadwerkelijk onafhankelijk van de DT&V en IND moeten opereren. Er wordt positief bericht over de ervaringen hiermee met name in Australië en Zweden en ervaringen van organisaties als Bridge to Better laten zien dat een onafhankelijke begeleiding met een positieve aanpak er in sommige gevallen toe kan leiden dat vreemdelingen die in eerste instantie niet bereid waren terug te keren, toch tot het inzicht komen dat hun toekomst niet in Nederland ligt.[122]

122 International Detention Coalition, *There are alternatives: a handbook for preventing unnecessary immigration detention,* IDC: Melbourne, 2011. Met name p. 16-18.

HOOFDSTUK 5

Aanbevelingen

Vreemdelingenbewaring is een zware maatregel die slechts als *ultimum remedium* mag worden opgelegd. De Terugkeerrichtlijn is hier helder over. Als de overheid het vertrek van de vreemdeling niet op een andere manier effectief kan bewerkstelligen, moet vreemdelingenbewaring in het uiterste geval kunnen worden ingezet. De maatregel is naar het oordeel van de ACVZ als zodanig onmisbaar. De commissie constateert dat bij het opleggen van de maatregel terughoudendheid wordt betracht. HOvJ's verklaren de maatregel minder snel op te leggen dan voorheen en de cijfers laten een daling van het aantal inbewaringstellingen zien. De commissie is daarnaast positief over de aandacht die de staatssecretaris heeft voor het ontwikkelen van alternatieven voor bewaring.

De commissie constateert in de regelgeving en uitvoeringspraktijk echter ook verschillende knelpunten, waardoor vreemdelingenbewaring op dit moment niet altijd als *ultimum remedium* wordt toegepast. Hierdoor is niet gegarandeerd dat in de praktijk altijd wordt gekozen voor de minst bezwarende maar toch, met het oog op vertrek, de meest effectieve maatregel. In dit hoofdstuk worden aanbevelingen gedaan om deze knelpunten weg te nemen. Wat betreft de onderlinge samenwerking tussen de ketenpartners en de thans gebrekkige coördinatie van de informatiesystemen sluit de commissie zich aan bij de aanbevelingen van de Inspectie Veiligheid en Justitie.[123]

De ACVZ komt voorts tot de volgende aanbevelingen:

I Investeer in de voorkant van het proces

Aanbeveling 1)
Erken het zijn van Hulpofficier van Justitie in vreemdelingenzaken als een specialisme met daarbij behorende opleidingseisen. Garandeer dat vierentwintig uur per dag, zeven dagen per week een pool van voldoende, goed opgeleide hulpofficieren aanwezig is in de verschillende politieregio's. Randvoorwaarden daarbij zijn dat de hulpofficieren gebruik kunnen maken van goed functionerende ICT-systemen, die volledige en betrouwbare informatie bevatten en dat de communicatie tussen de ketenpartners wordt verbeterd.

Het uitvoeren van het vreemdelingentoezicht is niet één van de hoofdtaken van de politie. De wet- en regelgeving is bovendien complex van aard. Daar komt bij dat de complexiteit van het besluitvormingsproces voor inbewaringstelling de afgelopen jaren sterk is toegenomen. De HOvJ speelt een cruciale rol in het proces van vreemdelingenbewaring. Momenteel wordt het HOvJ-schap in vreemdelingenzaken niet als specialisme erkend binnen de politie. Er is geen uitgebreide aparte opleiding voor HOvJ's die in het vreemdelingenrecht moeten werken en het vak moet in de praktijk geleerd worden. Dit alles heeft tot gevolg dat de VP in de praktijk kampt met een tekort aan voldoende onderlegde HOvJ's. De commissie adviseert om zorg te dragen voor een pool van goed opgeleide HOvJ's en te garanderen dat er vierentwintig uur per dag, zeven dagen per week verschillende HOvJ's aanwezig zijn in de verschillende politieregio's. Een investering in de kwaliteit van HOvJ's die werkzaam zijn in het vreemdelingenrecht, door het ontwikkelen van een apart opleidingsprogramma en regelmatige bijscholing, zal bijdragen aan

123 Inspectie V&J: *Het overlijden van Alexander Dolmatov*, 28 maart 2013, p. 18-19 en p. 25 van dit advies.

de verhoging van de kwaliteit van het besluitvormingsproces. Voorts is wezenlijk dat de HOvJ door een betere afstemming van de verschillende informatiesystemen in de keten en verbetering van de communicatie tussen de verschillende ketenpartners over meer volledige en meer betrouwbare informatie gaat beschikken.

Aanbeveling 2)
Leg in wetgeving vast dat de Vreemdelingenpolitie na verwittiging van een advocaat verplicht is maximaal vier uur te wachten op de komst van een advocaat. Leg vast dat de tijd waarin op de advocaat wordt gewacht, niet meetelt voor de maximale termijn die iemand mag worden opgehouden. Zorg hierbij voor een goede financiële regeling voor het verlenen van rechtsbijstand gedurende het besluitvormingsproces tot inbewaringstelling.

Een betere wettelijke verankering van de aanwezigheid van een advocaat bij het gehoor is nodig om te voorkomen dat het besluit tot inbewaringstelling genomen wordt zonder dat de advocaat van de vreemdeling (of zijn piketadvocaat) bij het proces betrokken wordt, zoals nu vaak gebeurt. Dit is (ook) in het licht van het *ultimum remedium* principe onwenselijk omdat de gemachtigde van de vreemdeling een belangrijke rol kan spelen in het naar voren brengen van informatie die nodig is om een goede afweging te maken ten aanzien van de vraag of met een lichter middel dan vreemdelingenbewaring kan worden volstaan. De tijd dat op de advocaat wordt gewacht kan gelden als een opschorting van de maximale termijn van zes uur, waarbinnen een beslissing over de inbewaringstelling moet worden genomen ("het stilzetten van de klok"). Op die manier wordt geregeld dat de wachttijd niet tot een termijnoverschrijding leidt.
De effectiviteit van het recht op aanwezigheid van een advocaat bij het gehoor kan niet worden gegarandeerd zonder goede financiële regeling en een goed functionerende piketdienst die advocaten ook daadwerkelijk in staat stelt bij de gehoren aanwezig te zijn.

Aanbeveling 3)
Introduceer de figuur van 'voorlopige inbewaringstelling in afwachting van het onderzoek naar alternatieven'.

Het is voor de HOvJ niet in alle gevallen mogelijk om binnen zes uur alle alternatieven voor vreemdelingenbewaring zorgvuldig te toetsen. In de praktijk heeft de HOvJ nu de keuze tussen de lichtste middelen enerzijds (zoals heenzending met gelijktijdige aanzegging het land te verlaten of het zorgen voor een vertrek onder toezicht) en het zwaarste middel van de inbewaringstelling anderzijds. Het onderzoek wijst uit dat de beslissing tot inbewaringstelling van de HOvJ grote invloed heeft op het verdere traject. Een voorlopige inbewaringstelling, van bijvoorbeeld ten hoogste vijf dagen, zou de HOvJ de tijd geven om bij lastige zaken na een uitgebreider gehoor van de vreemdeling en in overleg met diens gemachtigde en de DT&V een goede afweging te maken, waarbij alle alternatieven in overweging kunnen worden genomen. Wel dienen er duidelijke criteria te worden geformuleerd waaraan moet zijn voldaan voordat de HOvJ tot een voorlopige inbewaringstelling mag overgaan.

Aanbeveling 4)
Koppel het besluit tot het opleggen van een inreisverbod los van de inbewaringstelling.

Door het besluitvormingsproces ten aanzien van de inbewaringstelling los te koppelen van het besluitvormingsproces tot het opleggen van een inreisverbod, zou de HOvJ meer tijd krijgen om zich binnen de beschikbare zes uur te concentreren op een zorgvuldige besluitvorming over de bewaring. Bovendien zou worden vermeden dat inbewaringstelling en oplegging van een inreisverbod teveel als één samenhangende beslissing zouden worden gezien. Het opleggen van een inreisverbod is iets heel anders dan de inbewaring-

stelling. Een inreisverbod, zeker voor een lange periode, is een beslissing met mogelijk vergaande gevolgen voor de vreemdeling. De Nederlandse wetgeving voorziet thans in een tamelijk automatische oplegging van inreisverboden, wat moeilijk verenigbaar is met het proportionaliteitsbeginsel[124].€ Een zorgvuldige beslissing is in de huidige situatie waarin in zes uur tijd veel handelingen moeten worden verricht, moeilijk te bewerkstelligen en kan ten koste gaan van de zorgvuldige afweging van de verschillende alternatieve toezichtsmaatregelen.

II Neem in regelgeving en beleid vreemdelingenbewaring niet als uitgangspunt

Aanbeveling 5)
Reken de Vreemdelingenpolitie niet alleen af op het aantal inbewaringstellingen maar ook op andere middelen die worden ingezet en op de mate waarin de wet in acht wordt genomen.

De VP heeft een taakstelling op het gebied van het aantal overdrachtsdossiers aan de DT&V. Een overdrachtsdossier wordt alleen aangemaakt als de vreemdeling in bewaring wordt gesteld of als een vreemdeling in strafrechtdetentie zit. Als de politie erin slaagt de vreemdeling te laten vertrekken op een minder ingrijpende en goedkopere manier, bijvoorbeeld door het middel van vertrek onder toezicht, wordt dit niet als een prestatie van de VP geregistreerd. Dit kan een HOvJ een prikkel geven om in plaats van een lichter middel, toch voor bewaring te kiezen. De commissie vindt dat deze prikkel moet worden weggenomen en dat andere criteria dienen te worden ontwikkeld om de resultaten van de VP te beoordelen.

Aanbeveling 6)
Leg in regelgeving duidelijk vast dat vreemdelingenbewaring niet kan worden opgelegd als andere afdoende, maar minder dwingende maatregelen doeltreffend kunnen worden toegepast.

In artikel 15, eerste lid, van de Terugkeerrichtlijn is geformuleerd dat vreemdelingenbewaring uitsluitend kan worden opgelegd als andere afdoende, maar minder dwingende maatregelen niet doeltreffend kunnen worden toegepast.
In de Nederlandse wet- en regelgeving is deze bepaling niet volledig geïmplementeerd. Artikel 59 Vw 2000 en Artikel 5.1. Vb 2000 verwoorden criteria waaraan moet zijn voldaan om vreemdelingenbewaring op te kunnen leggen. De toets aan de vraag of er effectief kan worden volstaan met een minder bezwarende maatregel is hierin niet opgenomen. Die toets zou, conform de richtlijn, vooraf moeten gaan aan de vraag of aan de overige criteria tot inbewaringstelling is voldaan.

Aanbeveling 7)
Formuleer in het beleid een uitgangspunt dat vreemdelingenbewaring een uitzonderingsmaatregel is.

Het beleid is nu zo ingericht dat vreemdelingenbewaring, als aan bepaalde voorwaarden is voldaan, het uitgangspunt is. Naast het beleid wordt geëxperimenteerd met alternatieven voor deze maatregel. Het verdient aanbeveling om het uitgangspunt om te draaien en, conform de Terugkeerrichtlijn, lichtere middelen de norm te laten zijn en vreemdelingenbewaring alleen toe te staan nadat is overwogen dat deze lichtere middelen niet

124 Vergelijk artikel 11 lid 3 j.o. punt 13 van de considerans van de Terugkeerrichtlijn.

doeltreffend zullen zijn. Deze overwegingen dienen uiteraard ook te worden vastgelegd in een besluit. Hierdoor zal de rechter indringender dan nu het geval is, kunnen toetsen of de mogelijkheid van toepassing van een lichter middel door de staatssecretaris wel voldoende is onderzocht. Vreemdelingenbewaring zou daardoor daadwerkelijk in alle gevallen als *ultimum remedium* kunnen worden aangewend. De aanbevelingen van de International Detention Coalition kunnen worden betrokken bij het formuleren van een dergelijk uitgangspunt.

Aanbeveling 8)
Neem in het beleid op dat de regievoerder van Dienst Terugkeer en Vertrek regelmatig (maandelijks, na ieder vertrekgesprek) vaststelt of de bewaring in een lichtere maatregel kan worden omgezet en dat na drie maanden bij voortduring van de bewaring alle betrokken belangen opnieuw worden afgewogen.

Een rechterlijke toets van de voortduring van de bewaring vindt alleen plaats op initiatief van de vreemdeling door indiening van een vervolgberoep. Dit ontslaat de staatssecretaris niet van de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de beoordeling van de noodzaak van voortduring van de bewaring, als uiterste middel. De regievoerder mag zich daarom in het kader van het vertrekgesprek niet beperken tot de vraag of er in de houding van de vreemdeling verandering is gekomen maar dient zich daarbij tevens de vraag te stellen of er inmiddels andere omstandigheden zijn die maken dat met een lichter middel kan worden volstaan.
Tot voor kort werd bij de beoordeling van de voortduring van de bewaring na zes maanden een omslagpunt aangenomen, waarop, behoudens uitzonderingen, aan de belangen van de vreemdeling bij opheffing van de bewaring doorslaggevend gewicht werd gegeven. Op grond van de Terugkeerrichtlijn is nu voor voortduring van de bewaring na zes maanden een voor beroep vatbaar besluit nodig. Gelet op de cijfers over de reeds na drie maanden sterk afnemende effectiviteit van de bewaring is het nodig ook een eerder moment van integrale heroverweging in te voeren.

De commissie is van oordeel dat het onrechtmatig is om de bewaring van vreemdelingen waarvan is vastgesteld dat ze afkomstig zijn uit een land dat vreemdelingen alleen vrijwillig terugneemt, te laten voortduren. De ACVZ onderkent dat van de vreemdeling in beginsel mag worden verwacht dat hij meewerkt aan zijn vertrekproces, maar door de bewaring te laten voortduren wanneer duidelijk is dat de vreemdeling niet meewerkt aan zijn vertrek, wordt bewaring ingezet als dwangmiddel met als doel iemand zover te krijgen dat hij gaat meewerken aan zijn vertrek. Dat is geen legitiem doel. Ook gelet op het lage slagingspercentage van langdurige inbewaringstelling dient de vraag zich aan of het niet meer voor de hand ligt te proberen dit doel op een andere manier te bereiken.

III Ga verder met de ontwikkeling van alternatieven

Aanbeveling 9)
Maak de criteria voor deelname aan alternatieve maatregelen minder strikt en geef hierbij de regievoerders van de Dienst Terugkeer en Vertrek en de hulpofficieren van de Vreemdelingenpolitie voldoende ruimte voor een individuele afweging.

Het afgelopen jaar zijn in *pilotprojecten* verschillende alternatieven voor vreemdelingenbewaring onderzocht. Het aantal deelnemers voor sommige alternatieven, zoals de borgsom en de plaatsing in de VBL, is tot nu toe zeer gering. De regievoerders van de DT&V wijten dat met name aan de strikte voorwaarden voor deelname. De vreemdelingen die aan deze voorwaarden voldoen worden over het algemeen al niet in bewaring gesteld.
Er verblijven nu vreemdelingen in bewaring waarvan de regievoerders van de DT&V de

indruk hebben dat een alternatief goed zou kunnen werken, maar die daar op grond van de criteria niet voor in aanmerking komen.

De resultaten van organisaties als de IOM en Bridge to Better, die vreemdelingen ondersteunen bij terugkeer, zijn bemoedigend. De mogelijkheden van deze organisaties moeten ten volle worden benut en waar mogelijk uitgebreid.

Accepteer bij het toepassen van alternatieven dat het alternatief niet altijd tot het gewenste resultaat leidt en dat sommige vreemdelingen zich aan het toezicht zullen onttrekken. Ook vreemdelingenbewaring leidt immers niet altijd tot vertrek en is daarnaast erg kostbaar. Vanwege de grote terughoudendheid in de toepassing van alternatieven is het op dit moment niet mogelijk een uitspraak te doen over de effectiviteit ervan. Een ruimere toepassing kan een onderzoek naar de effectiviteit daarvan mogelijk maken.

Aanbeveling 10)
Stel de vrijheidsbeperkende locatie net als de gezinslocaties open als alternatief voor alle vreemdelingen die in aanmerking zouden komen voor vreemdelingenbewaring.

De VBL is op dit moment alleen bedoeld voor uitgeprocedeerde asielzoekers. Plaatsing in de VBL is echter te verkiezen boven vreemdelingenbewaring, zowel om humanitaire als om financiële redenen. De commissie ziet geen redenen waarom de VBL net als de GL niet ook voor niet-asielzoekers worden opengesteld. Zeker niet als zonder die mogelijkheid vreemdelingenbewaring het enige alternatief is.

Aanbeveling 11)
Houd vreemdelingen die niet langer aan een locatie van de Dienst Terugkeer en Vertrek gebonden zijn in de case load van de regievoerder.

Als de vreemdelingenbewaring wordt opgeheven, stopt de bemoeienis van de DT&V en is er over het algemeen geen regievoerder meer die met de zaak is belast en probeert het vertrek van de vreemdeling alsnog te bewerkstelligen, behalve wanneer de vreemdeling hier expliciet om verzoekt. Daardoor gaat het nut van de tot dan toe geleverde inspanning verloren. Het verdient aanbeveling bepaalde activiteiten zoals voor het verkrijgen van een lp voort te zetten en een dossier pas af te sluiten als vaststaat dat de vreemdeling daadwerkelijk is vertrokken. Als de vreemdeling dan weer in zicht komt kan de regievoerder verder met de zaak. Hierbij zou kunnen worden geëxperimenteerd met het inplannen van terugkeergesprekken als de bewaring wordt opgeheven, eventueel gecombineerd met een meldplicht.

Aanbeveling 12)
Onderzoek de mogelijkheid van andere alternatieven zoals een tweesporenbenadering die wordt uitgevoerd door een maatschappelijke organisatie.
In verschillende publicaties is aandacht voor succesfactoren van alternatieven die in Nederland nog niet zijn onderzocht, zoals begeleiding van de vreemdeling vanaf binnenkomst tot vergunningverlening of vertrek door een maatschappelijke organisatie. Er zijn hierover uit andere landen positieve resultaten gemeld. De commissie acht het de moeite waard om te onderzoeken of een dergelijke vorm van casemanagement ook in Nederland succesvol zou kunnen zijn. Uit de ervaring met IOM en Bridge to Better blijkt dat een onafhankelijke begeleiding in sommige gevallen tot meer succes kan leiden dan de overheid kan bewerkstelligen.

BIJLAGE I

Adviesaanvraag

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

De Adviescommissie Vreemdelingenzaken
Ter attentie van mevrouw mr. A. van Dooijeweert, voorzitter
Juliana van Stolberglaan 10
2595 CL Den Haag

ADVIESCOMMISSIE VOOR VREEMDELINGENZAKEN
Datum: Bk. Verz. 20-12-12
Nummer: ADV-009
Code:

Directie Migratiebeleid
Afdeling Juridische en Algemene Zaken, team Strategie en verbinding

Schedeldoekshaven 200
2511 EZ Den Haag

Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Kenmerk
2012-0000702855

Datum 14 december 2012
Betreft Adviesaanvraag Vreemdelingenbewaring

Geachte mevrouw Van Dooijeweert,

Op grond van artikel 2, Vreemdelingenwet 2000 j° artikel 17 Kaderwet adviescolleges vraag ik u vriendelijk mij te adviseren over het onderwerp vreemdelingenbewaring.

In september 2010 is vastgesteld dat u over dit onderwerp zult adviseren. In uw Werkprogramma van 2011 is hierover de volgende passage opgenomen "Illegaliteit en vreemdelingenbewaring": '*In eerdere adviezen heeft de ACVZ al zijdelings gewezen op verschillende gevolgen van illegaliteit voor de vreemdelingen en de samenleving. In een specifiek advies over dit onderwerp kan naast de algemene vraag hoe om te gaan met illegaliteit in Nederland (en in Europa) nader worden ingegaan op de mogelijkheden om dit fenomeen terug te dringen dan wel te voorkomen. Daarbij kan worden onderzocht of er alternatieven bestaan voor de vreemdelingenbewaring (bewaring met het oog op verwijdering) zoals Nederland die nu kent. Ook kan het onderwerp illegaliteit in relatie tot het terugkeerbeleid worden onderzocht. Daarnaast kunnen verschillende vreemdelingrechtelijke deelaspecten bij het onderwerp illegaliteit worden betrokken zoals de ongewenstverklaring, de opportuniteit van de tenuitvoerlegging van gevangenisstraffen voor uit te zetten vreemdelingen, de procesgang etc. Een vergelijkende studie naar de praktijk van vreemdelingenbewaring in andere EU-lidstaten, onder andere gericht op het signaleren van 'best practices', kan deel uitmaken van dit onderzoek*'.

De aandacht van het onderwerp vreemdelingenbewaring is sinds 2010 niet verminderd.

Ik verzoek u vriendelijk mij te adviseren over de volgende vragen:

- Hoe verloopt, in uw visie, de praktijk van het besluitvormingsproces inbewaringstelling, dat wil zeggen van Vreemdelingenpolitie tot en met de rechter, en in het bijzonder de toetsing aan mogelijke lichtere middelen?
- Welke criteria zouden daarbij meegenomen dienen te worden, om in lijn te blijven met internationale en nationale juridische verplichtingen?

Datum
14 december 2012

Kenmerk
2012-0000702855

- Op welke wijze toetst de rechter volgens u bij de beoordeling inbewaringstelling en de verlenging daarvan de mogelijkheid van de lichtere middelen, waarbij het hoofddoel het vertrek van de vreemdeling is?

- Is dit in uw visie de meest optimale toetsingswijze, in het licht van de mensenrechten én de administratieve lasten?

- Hoe verhoudt het proces van inbewaringstelling en bijbehorende rechterlijke toetsing zich tot de terugkeerrichtlijn, de aanstaande opvangrichtlijn en de aangepaste Dublinverordening.

- Zijn er *best practices* uit ons omringende landen die toepasbaar zijn in Nederland, mede gelet op het Nederlandse vreemdelingrechtelijke systeem.

In verband met de toekomstvisie vreemdelingenbewaring die ik nu ontwikkel, ontvang ik graag uw advies maart 2013.

Hoogachtend,

F. Teeven

BIJLAGE 2

Tabellen

Tabel 1. Instroom en bezetting vreemdelingenbewaring art. 59 Vw 2007-2013

Jaar	Instroom	Bezetting*
2007	8.487	1.610
2008	7.743	1.593
2009	7.260	1.516
2010	7.547	1.503
2011	5.844	1.145
2012	5.012	920
2013		660

** cijfers bezetting zijn op peildatum 30 september en voor 2013 op peildatum 1 maart.*

Bron: DT&V

Tabel 2. Vreemdelingen in 2012 vertrokken vanuit bewaring art. 59 Vw (excl. VRIS, GL en VBL)

Uitstroomcategorie	Totaal	%	Man (86%)	Vrouw (14%)
Alle vertrek	4.370		3.770	620
Gedwongen vertrek uit Nederland	2.590	59%	2.180	420
Zelfstandig aantoonbaar vertrek	250	6%	210	40
Zelfstandig vertrek zonder toezicht	1.520	35%	1.380	150

Cijfers zijn afgerond op tientallen, waardoor optelsommen en percentages iets kunnen afwijken.

Bron: DT&V

Tabel 3. VRIS-ers vertrokken in 2012

Uitstroomcategorie	Totaal	%	Man (86%)	Vrouw (14%)
Alle vertrek	910		840	60
Gedwongen vertrek uit Nederland	650	71%	590	60
Zelfstandig aantoonbaar vertrek	40	4%	40	<10
Zelfstandig vertrek zonder toezicht	220	24%	220	<10

Cijfers zijn afgerond op tientallen, waardoor optelsommen en percentages iets kunnen afwijken.

Bron: DT&V

Tabel 4. Vreemdelingen in 2012 vertrokken vanuit de Vrijheidsbeperkende Locatie

Uitstroomcategorie	Totaal	%	Man (86%)	Vrouw (14%)
Alle vertrek	530		330	210
Zelfstandig aantoonbaar vertrek	300	57%	190	110
Zelfstandig vertrek zonder toezicht	230	43%	140	90

Cijfers zijn afgerond op tientallen, waardoor optelsommen en percentages iets kunnen afwijken.
Bron: DT&V

Tabel 5. Vreemdelingen in 2012 vertrokken vanuit de gezinslocatie

Uitstroomcategorie	Totaal	%	Man (46%)	Vrouw (54%)
Alle vertrek	280		130	150
Zelfstandig aantoonbaar vertrek	110	39%	50	50
Zelfstandig vertrek zonder toezicht	170	61%	90	100

Cijfers zijn afgerond op tientallen, waardoor optelsommen en percentages iets kunnen afwijken.
Bron: DT&V

Tabel 6. Vreemdelingen in 2012 vertrokken vanuit bewaring art. 6 Vw 2000

Uitstroomcategorie	Totaal	%	Man (80%)	Vrouw (13%)
Alle vertrek	150		120	20
Gedwongen vertrek uit Nederland	100	67%	80	20
Zelfstandig aantoonbaar vertrek	10	7%	10	<10
Zelfstandig vertrek zonder toezicht	40	27%	40	10

Cijfers zijn afgerond op tientallen, waardoor optelsommen en percentages iets kunnen afwijken.
Bron: DT&V

Tabel 7. Overige vertrekplichtige vreemdelingen vertrokken (vanuit AZC, gemeentelijke opvangsituatie etc., exclusief pilot meldplicht en pilot borgsom) in 2012

Uitstroomcategorie	Totaal	%	Man (72%)	Vrouw (28%)
Alle vertrek	5.410		3.900	1.510
Gedwongen vertrek uit Nederland	250	5%	130	130
Zelfstandig aantoonbaar vertrek	1.320	24%	870	460
Zelfstandig vertrek zonder toezicht	3.830	71%	2.910	930

Cijfers zijn afgerond op tientallen, waardoor optelsommen en percentages iets kunnen afwijken.
Bron: DT&V

Tabel 8. Uitstroomcategorieën naar maatregel in 2012

Uitstroomcategorie	artikel 59	artikel 6	VRIS	VBL	GL	Overig
Alle vertrek	4.370	150	910	530	280	5.410
Gedwongen vertrek uit Nederland	2.590	100	650	nvt	nvt	250
Zelfstandig aantoonbaar vertrek	250	10	40	300	110	1.320
Zelfstandig vertrek zonder toezicht	1.520	40	220	230	170	3.830

Cijfers zijn afgerond op tientallen, waardoor optelsommen en percentages iets kunnen afwijken.

Bron: DT&V

Tabel 9. Vreemdelingen in 2012 vertrokken uit bewaring art. 59 Vw naar verblijfsduur en uitstroomcategorie

Uitstroomcategorie	Totaal	%	<3 maanden	%	3-6 maanden	%	>6 maanden	%
Alle vertrek	4.370		3.140		530		700	
Gedwongen vertrek uit Nederland	2.590	59%	2.310	74%	170	32%	110	16%
Zelfstandig aantoonbaar vertrek	250	6%	220	7%	30	6%	<10	0%
Zelfstandig vertrek zonder toezicht	1.520	35%	610	19%	330	62%	590	83%

Cijfers zijn afgerond op tientallen, waardoor optelsommen en percentages iets kunnen afwijken.

Bron: DT&V

BIJLAGE 3

Gebruikte afkortingen

AA	Algemene asielprocedure, de procedure in het aanmeldcentrum die 10 dagen duurt
AC	aanmeldcentrum
ACVZ	Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken
AI	Amnesty International
AZC	asielzoekerscentrum
BVV	Basis Voorziening Vreemdelingen
COA	Centraal orgaan Opvang Asielzoekers
DBV	Directie Bijzondere Voorzieningen
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
DT&V	Dienst Terugkeer en Vertrek
GL	gezinslocatie
HOvJ	Hulpofficier van Justitie
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
IOM	Internationale Organisatie voor Migratie
KMar	Koninklijke Marechaussee
LP	laissez passer
LTO	lokaal terugkeeroverleg
mvv	machtiging tot voorlopig verblijf
No	Nationale ombudsman
PSHV	politie suite handhaving vreemdelingen
RSJ	Raad voor de Strafrechttoepassing en Jeugdbescherming
SOB	strafonderbreking
SvVenJ	staatssecretaris van Veiligheid en Justitie
Vb 2000	Vreemdelingenbesluit 2000
VBL	vrijheidsbeperkende locatie
Vc 2000	Vreemdelingencirculaire 2000
VI	voorwaardelijke invrijheidsstelling
VRIS	vreemdelingen in de strafrechtketen
VP	vreemdelingenpolitie
VV 2000	Voorschrift Vreemdelingen 2000
Vw 2000	Vreemdelingenwet 2000
VWN	Vluchtelingenwerk Nederland
Wav	Wet arbeid vreemdelingen

BIJLAGE 4

Literatuuroverzicht

Amnesty International (2011), *Vreemdelingen detentie in Nederland: het moet en kan anders alternatieven voor vreemdelingendetent*ie, Amsterdam: Amnesty International, www.amnesty.nl/nieuwsportaal/rapport/vreemdelingendetentie-in-nederland-het-kan-en-moet-anders

DJI (2012), *Een profielschets van vreemdelingen in bewaring 2010*, Den Haag: DJI.

DJI (2012), Vreemdelingenbewaring in getal 2007-2011, Den Haag: DJI, www.dji.nl/Images/jji-in-getal-2007-2011_tcm93-430847.pdf

Dokkum, B. van (2010), *Kernthema's Vreemdelingenbewaring*, Nijmegen: Ars Aequi.

Inspectie Veiligheid en Justitie (2013), *Het overlijden van Alexander Dolmatov*, Den Haag: Inspectie Veiligheid en Justitie, www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2013/04/12/rapport-inspectie-veiligheid-en-justitie-het-overlijden-van-alexander-dolmatov.html

International Detention Coalition (2011), *There are alternatives: a handbook forpreventing unnecessary immigration detention*, IDC: Melbourne, idcoalition.org/cap/handbook/

IOM (2012), *Assisted Voluntary Return and Reintegration from the Netherlands Factsheet*, Den Haag: IOM Internationale Organisatie voor Migratie.

Justitia et Pax (2012), *Effect door Respect. Alternatieven voor vreemdelingenbewaring in Nederland*. Den Haag: Justitia et Pax, www.justitiaetpax.nl/userfiles/file/Nederland/Rapport%20alternatieven%20detentie%20januari%202012%20definitief.pdf

Nationale ombudsman (2012), *Vreemdelingenbewaring: strafregime of maatregel om uit te zetten. Over respect voor mensenrechten bij vreemdelingenbewaring*, Den Haag: Nationale ombudsman, www.nationaleombudsman.nl/sites/default/files/2012-105_-_vreemdelingenbewaring.pdf

Raad voor de Strafrechttoepassing en Jeugdbescherming (2008), *Advies Vreemdelingenbewaring*, RSJ: Den Haag, www.rsj.nl/advies/adviezen/2008/

University of Oxford, Centre on Migration, Policy and Society, *Migration Observatory, 2011, Duration of Immigration Detention,* 2008-2010, www.migrationobservatory.ox.ac.uk

WODC (2011), *Schatting illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen 2009*, Den Haag: WODC, www.wodc.nl/images/volledige-tekst_tcm44-367437.pdf€

BIJLAGE 5

Lijst van geraadpleegde instanties

Advocaten te Amsterdam (2), Deventer, Haarlem en Lelystad
Amnesty International
Bridge to Better
Centraal Orgaan opvang Asielzoekers
Dienst Terugkeer en Vertrek, Hoofdkantoor en locaties Alphen aan den Rijn(VRIS), Gilze-Rijen(Gezinslocatie) en Rotterdam
Immigratie en Naturalisatiedienst, Procesvertegenwoordiging
Internationale Organisatie voor Migratie
Migrationsverket (Zweedse migratiedienst)
Ministerie van Veiligheid en Justitie, Directie Migratiebeleid
Nationale Ombudsman
Nationale Politie, Expertisecentrum Vreemdelingen
Rechterlijke macht
Rode Kruis Zweden
Erasmus Universiteit Rotterdam, Faculteit der Sociale Wetenschappen
Vreemdelingenpolitie, locaties Den Haag, Haarlem en Ter Apel

BIJLAGE 6

Overzicht van uitgebrachte adviezen

Beleidsadviezen

2002
- Vreemdelingen in bewaring (Advies 2002/01)
- VN-Vrouwenverdrag in relatie tot de positie van vreemdelingenvrouwen in het Nederlandse vreemdelingenrecht en vreemdelingenbeleid (Advies 2002/02)
- Buitenlandse documenten en de toepassing van DNA-identificatie in het Nederlandse vreemdelingenbeleid (Advies 2002/03)
- Briefadvies Afschaffing driejarenbeleid

2003
- Vreemdelingenbeleid en terrorismebestrijding (Advies 2003/04)
- Briefadvies Nederlands voorzitterschap EU 2004
- Kinderen en de asielpraktijk (Advies 2003/05)

2004
- Regulering en facilitering van arbeidsmigratie (Advies 2004/06)
- Briefadvies Eenmalige bijzondere maatregel c.a.
- Voorbij de horizon van 'Amsterdam' (Advies 2004/07)
- Naar één snelle en zorgvuldige asielprocedure (Advies 2004/08)
- Inburgeringseisen als voorwaarde voor verblijf in Nederland (Advies 2004/09)
- Terugkeer: de internationale aspecten (Advies 2004/10)
- Van Contourennota naar Inburgeringswet (Advies 2004/11)
- Briefadvies Motie Dittrich c.s., alfabetiseringseisen t.a.v. migrerende partners

2005
- Terugkeer: de nationale aspecten (Advies 2005/12)
- Tegen de wil achtergebleven (Advies 2005/13)
- Briefadvies Aanvullende vragen advies ACVZ 'Tegen de wil achtergebleven'
- Openbare orde en verblijfsbeëindiging (Advies 2005/14)
- Tot het huwelijk gedwongen (Advies 2005/15)
- Toelating en verblijf voor religieuze doeleinden (Advies 2005/16)
- Briefadvies Vragen advies ACVZ 'Toelating en verblijf voor religieuze doeleinden'

2006
- Briefadvies Motie Dittrich c.s., tweede onderdeel
- Terug naar school (Advies 2006/17)
- Eerste Hulp bij Huwelijksdwang (Advies 2006/18)
- Categoriaal beschermingsbeleid, een 'nood zaak' (Advies 2006/19)
- Transparant en toetsbaar (advies 2006/20)
- Briefadvies Motie Staaij/De Vries vrijstelling mvv-vereiste

2007
- Secuur en Snel. Voorstel voor een nieuwe asielprocedure (Advies 2007/21)
- Profijt van Studiemigratiebeleid. Een advies over de arbeidsmarktpositie van buitenlandse afgestudeerden (Advies 2007/22)

- Briefadvies Een status voor hoogopgeleide asielzoekers?
- MVV, weg ermee? Voorstel voor één procedure voor inreis- en verblijfsvergunning (Advies 2007/23)
- Immigratie op maat. Advies over een nieuwe opzet voor het reguliere migratiebeleid (Advies 2007/24)

2008
- Briefadvies Medische aspecten asiel/regulier
- Leges voor (arbeids)migratie naar Nederland (Advies 2008/25)
- Artikel 1F Vluchtelingenverdrag in het Nederlands vreemdelingenbeleid (Advies 2008/26)
- Nederland migratieland, ook in 2025 (g)een probleem (uitgave Sdu Uitgevers)
- Nederlanderschap in een onbegrensde wereld. Advies over het Nederlandse beleid inzake meervoudige nationaliteit (Advies 2008/27)

2009
- Briefadvies Tijdelijke Arbeidsmigratie en de samenhang met ontwikkelingssamen werking
- De mens beschermd en de handel bestreden. Een advies over een evenwichtig be schermingsregime voor slachtoffers van mensenhandel (Advies 2009/28)
- Briefadvies Vervolgstudie categoriaal beschermingsbeleid
- Tijdelijke arbeidsmigratie 2015 – 2035 (Advies 2009/29)

2010
- Briefadvies Huwelijks- en gezinsmigratie
- Het topje van de ijsberg? Advies over het tegengaan van identiteits- en document fraude in de vreemdelingenketen (Advies 2010/30)
- Regelrust voor vreemdelingen. Een advies over vermindering van regeldruk in het reguliere vreemdelingenbeleid (Advies 2010/31)
- External Processing. Een advies over de voorwaarden voor het in behandeling nemen van asielaanvragen buiten de Europese Unie (Advies 2010/32)

2011
- Handhaving Europees inreisverbod. Briefadvies tweede nota van wijziging implementatie Terugkeerrichtijn
- Briefadvies over beleid ten aanzien van verzoeken om voorlopige voorziening
- Om het maatschappelijk belang. Advies over het betrekken van het lokale bestuur en de lokale gemeenschap bij de uitoefening van de discretionaire bevoegdheid (Advies 2011/33)

2012
- Recht op menswaardig bestaan. Advies over opvang en bijstand voor niet-rechtmatig verblijvende vreemdelingen en rechtmatig verblijvende vreemdelingen zonder recht op voorzieningen (Advies 2012/34)
- Expertise getoetst. De rol van deskundigenadvisering in de asielprocedure (Advies 2012/35)
- Signalering gezinsmigratie. Signalering gezinsmigratie met vier aandachtspunten voor het beleid (september 2012)
- Signalering Vermaatschappelijking in het vreemdelingenbeleid. Signalering over de uitvoering van publieke taken in het vreemdelingenbeleid door de ‘civil society’ (november 2012)

2013

- Verloren tijd. Advies over dagbesteding in de opvang voor vreemdelingen (Advies 2013/36)
- Briefadvies verhoging leeftijdsvereiste Nederlandse referent naar 24 jaar

Wetsadviezen

2002

- Advies technische verbeteringen en Wet COA (20 maart 2002)
- Advies minimumnormen verlenen tijdelijke bescherming in geval van massale toe stroom van ontheemden, RL 2001/55/EG (6 november 2002)

2003

- Advies aanvulling artikel 26 van de Overeenkomst ter uitvoering van het Akkoord van Schengen van 14 juni 1985, RL 2001/51/EG (15 januari 2003)
- Advies verlenging tijdelijkheid van verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd (11 februari 2003)
- Advies vervallen van het driejarenbeleid (14 maart 2003)
- Advies overheveling toelatingstaken regionale politiekorpsen naar Immigratie- en Naturalisatiedienst en gemeenten (17 november 2003)
- Advies inburgering in het buitenland (27 november 2003)

2004

- Advies gezinshereniging en enkele andere onderwerpen betreffende gezins-hereniging, gezinsvorming en openbare orde, RL 2003/86/EG (24 februari 2004)
- Advies vereisten toegang, Overeenkomst EG-Zwitserse Bondsstaat e.a. (16 maart 2004)
- Advies minimumnormen verlenen tijdelijke bescherming massale toestroom ontheemden, RL 2001/55/EG (27 april 2004)
- Advies definitie van proces-uren (9 juni 2004)
- Advies kennismigratie (6 juli 2004)
- Advies Besluit inburgering in het buitenland (29 december 2004)

2005

- Advies Wet inburgering (10 maart 2005)
- Advies Ontwerp Besluit videoconferentie (13 juli 2005)
- Advies status langdurig ingezeten onderdanen derde landen, RL 2003/109/EG (13 juli 2005)
- Advies wijziging art. 3.104, 4.21 eerste lid, 4.25 en 4.29 eerste lid Vb 2000 (8 november 2005)
- Advies ontwerp-Visumwet (14 november 2005)
- Advies Besluit inburgering (24 november 2005)

2006

- Advies minimumnormen erkenning onderdanen derde landen en staatlozen als vluchteling, RL 2004/83/EG (kwalificatierichtlijn) (30 maart 2006)
- Advies over reactie minister op ontwerp-Visumwet (21 juni 2006)

- Advies afschaffen bezwaar in reguliere zaken (27 december 2006) [1]

2007
- Advies werknemers Noordzeeinstallaties (1 maart 2007)
- Advies Wetboek van Strafrecht en Wetboek van Strafvordering in verband met de beëindiging van de maatregel van terbeschikkingstelling met dwangverpleging door de minister van Justitie (19 april 2007)
- Advies Vreemdelingenbesluit 2000 i.v.m. minimumnormen erkenning onderdanen derde landen en staatlozen als vluchteling, implementatie RL 2004/83/EG (3 mei 2007)

2008
- Advies Vreemdelingenbesluit 2000 in verband met het vereiste van mvv (4 december 2008)

2009
- Advies Vreemdelingenwet 2000 en Vreemdelingenbesluit 2000 in verband met aan passen asielprocedure (5 maart 2009)
- Advies ontwerpregelgeving ter uitvoering van het modern migratiebeleid (5 maart 2009)
- Advies biometrische kenmerken in de vreemdelingenketen (18 mei 2009)
- Advies in verband met verruiming bevoegdheden vreemdelingentoezicht (29 oktober 2009)
- Advies inzake het middelenvereiste in het modern migratiebeleid (17 november 2009)

2010
- Advies in verband met wijziging basisexamen inburgering (19 februari 2010)
- Advies Voorschrift Vreemdelingen ter uitvoering Modern migratiebeleid (27 april 2010) (nog niet openbaar)
- Becommentariëring Vreemdelingencirculaire (WBV) bij wetsvoorstel modern migratiebeleid (24 juni 2010) (nog niet openbaar)
- Advies Besluit justitiële gegevens - verstrekken justitiële gegevens aan autoriteiten landen van herkomst bij uitzetting (26 juli 2010) [2]
- Advies Vreemdelingenbesluit 2000 in verband met nationale visa (8 september 2010)

2011
- Advies over toezicht ter bestrijding van illegaal verblijf na grensoverschrijding (21 maart 2011)
- Advies Rijkswet op het Nederlanderschap (RWN) (10 mei 2011)
- Advies versterking eigen verantwoordelijkheid inburgeringsplichtige (16 mei 2011)
- Advies vereiste mvv (13 juli 2011)
- Advies aanscherping eisen gezinsmigratie (20 juli 2011)
- Advies aanscherping glijdende schaal (23 augustus 2011)
- Advies herschikken gronden voor asielverlening (7 september 2011)
- Advies strafbaarstelling illegaal verblijf van vreemdelingen (7 september 2011)

1 De voorgestelde wijziging is niet tot stand gekomen.
2 De voorgestelde wijziging van het Besluit justitiële gegevens is niet tot stand gekomen.

2012
- Advies tegengaan huwelijksdwang (1 februari 2012)
- Advies Besluit inburgering (4 april 2012)
- Advies afschaffen rechtmatig verblijf hangende beklag slachtoffers mensenhandel (14 juni 2012)
- Advies regelen verblijfsstatus na verlies Nederlanderschap (5 september 2012)
- Advies stroomlijning toelatingsprocedures (29 oktober 2012)
- Advies herijking beleid amv's (12 november 2012)
- Aanvullend advies strafbaarstelling illegaal verblijf van vreemdelingen (19 december 2012)

2013
- Advies aanscherping glijdende schaal (29 januari 2013)
- Advies regeling langdurig verblijvende kinderen (26 februari 2013)
- Advies biometrische kenmerken in de vreemdelingenketen (25 februari 2013)
- Advies gezinsmigratie van ongehuwde partners (3 april 2013)

Voor het raadplegen en downloaden van adviezen, zie: www.acvz.org.

SUMMARY

Aliens' detention or a less intrusive measure?

Aliens who are no longer allowed to remain in the Netherlands are responsible for their own departure. If they make no effort to leave independently, the authorities may decide to place them in aliens' detention. In practice, this decision is made by an assistant public prosecutor of the Aliens Police. This measure may only be used (a) if there is good reason to assume that the alien withdraws from government supervision during the departure procedure and (b) if there is an actual chance of departure. In addition, due to its serious nature, the measure may only be imposed or continue in effect if there are no alternatives of a less far-reaching nature. In other words, aliens' detention is a measure of last resort.

The Advisory Committee on Migration Affairs (ACVZ) has investigated how the decision-making process relating to aliens' detention works in practice. Its inquiries focused on the question of when an alien who has already been admitted to the Netherlands[1] is placed in detention and whether one of the existing alternatives is deployed. The advisory report contains recommendations which could ensure that there is sufficient scope within the decision-making process to choose the least intrusive, yet (with a view to departure) most effective option.

To answer these questions, the ACVZ charted the legal criteria governing the decision-making process and how the process works in practice. It interviewed assistant public prosecutors working within the Aliens Police and case officers of the Repatriation and Departure Service (DT&V), at a number of reception and detention centres. In addition, it organised an experts' meeting attended by representatives of the relevant government agencies, attorneys, judges and representatives of other social and international organisations active in this field. Finally, the Ministry of Security and Justice provided figures relating to the use of aliens' detention and alternative measures.

Developments in the application of aliens' detention

The ACVZ observes that the 'last resort principle' has in recent years improved. The number of aliens placed in detention has declined. This is in line with the position taken by the assistant public prosecutors interviewed by the ACVZ: they are less likely to place a person in aliens' detention than a few years ago. In addition, the State Secretary for Security and Justice has recently announced that he intends to reduce capacity in aliens' detention centres.[2]

During the last government's term of office, four pilot projects were launched aimed at offering an alternative to detention. The trials carried out were very limited in scale, but the information available supports the view that pilot projects are likely to be used in the future to further reduce the number of placements in aliens' detention and to shorten their duration.

Problems identified relating to the imposition of aliens' detention

The ACVZ identified a range of legal, policy and practical problems which demonstrate

---

1 Detention at the border under section 6 of the Aliens Act 2000 is not discussed here.

2 From 1691 to 933 places. See Parliamentary Papers, House of Representatives, 2012/13, 24587, no. 490.

that it cannot be guaranteed, in current practice, that aliens' detention will only be used as a last resort and that the least intrusive measure will always be chosen.

The assistant public prosecutors have insufficient time and information
First, the assistant public prosecutors do not always have sufficient time in practice to consider all the possible alternatives when deciding on aliens' detention. This is primarily the case when an alien is held on suspicion of illegal residence. In such cases, the Aliens Police has only six hours in which to decide whether the person is to be placed in aliens' detention or not. An additional factor is that the work of assistant public prosecutors has become increasingly complex in recent years, although there is no specialised training to compensate for this.

Furthermore, the assistant public prosecutors have in practice little overview of the alternatives available, particularly in comparison with the Departure and Repatriation Service. Yet the latter agency assumes that the assistant public prosecutor has considered all the alternatives before deciding to place a person in aliens' detention. At the same time, the assistant public prosecutor assumes that after placement in detention the Departure and Repatriation Service will explore whether another measure would suffice.

Data in ICT systems are not always reliable and up-to-date
The respondents indicated that the ICT systems used by the different partners in the immigration system, like the Immigration and Naturalisation Service (IND) and the Departure and Repatriation Service, do not always share information adequately. This means that the information is not always up-to-date and reliable, with the risk that a person may be wrongly placed in aliens' detention.

Interests of the alien not always protected
There are insufficient safeguards protecting the interests of the alien in decision-making on detention. This is because, without understanding the full consequences, aliens in practice almost always give permission for the detention hearing to begin before their attorney arrives. In addition, the defending counsel rota service does not function well, particularly in the large cities. As a result, aliens are regularly detained before the attorney has been informed that his/her client has been held for questioning. In this way, the alien is deprived of the opportunity to prepare for his hearing and the assistant public prosecutor fails to receive information that is relevant to the decision whether to impose a less intrusive measure.

The legislation does not specify the circumstances in which aliens' detention may not be imposed
The legislation contains no grounds on which aliens' detention may not be imposed, or which provide a basis for deciding whether a person is unfit for detention. Observing the 'last resort principle' therefore depends to a large extent on the question of how case officers make use of the discretion allowed by the legislation. A related problem, in the ACVZ's view, is the fact that the performance of the Aliens Police is assessed on the basis of the number of transfer files sent. Such files are sent at the moment the person concerned is placed in detention.

Problems identified in relation to continued aliens' detention

Aliens are not always released from detention at the appropriate time
Although the regulations state that aliens' detention must cease once there are no longer any grounds for it, the ACVZ ascertains that this does not always happen in practice. The interviews with the Departure and Repatriation Service showed that case officers mainly assess whether continued detention would be approved by the courts, not whether it is

still effective. The question of whether an alien could be offered an alternative only arises if during the departure interview it transpires that the alien has had a ‘change of heart’ and is prepared to cooperate in his departure. In this way, the initial decision is rarely fully reconsidered in the rest of the procedure. Furthermore, the courts make a relatively reticent assessment of whether a less intrusive measure could achieve the same aim, which does not encourage the Departure and Repatriation Service to make a full reconsideration of the continuation of detention either.

The ACVZ’s research also shows that in 2012 a number of undocumented aliens were kept in detention while it was clear that their countries of origin would not cooperate in their forced return. Yet their detention was not immediately lifted. Case officers indicated that they sometimes decide that it is possible that the alien in question will cooperate in his return in the future, so there is still a chance of removal. Allowing detention to continue simply in order to compel cooperation is not, in the ACVZ’s opinion, a proportionate measure.

Aliens’ detention is only an effective instrument in the first three months
Case officers and attorneys claim that the chance of achieving departure through detention is at its highest in the first three months. The ACVZ’s research shows that in this period, aliens’ detention can be an effective instrument. In 2012, 81% of aliens held for less than three months had demonstrably left the country. The longer detention continues, the smaller the chance of departure becomes. Of the group that spent over six months in detention, only 17% demonstrably left the country. Departure and Repatriation Service case officers, and attorneys indicated that aliens independently take the decision on whether to cooperate in their departure or not within the first few weeks, after which (if they decide not to cooperate) forced return is the only option. It appears that the only exception is when an alien is given a new incentive to think about his future. For example, an alien who has been detained under the criminal law may decide to cooperate in his departure if it means his early release. Approaches like those of the International Organization for Migration (IOM) and Bridge to Better can also induce aliens to change their minds about leaving.

Opportunities for improvement

Abolish the distinction between asylum and non-asylum
The availability of alternative measures is partly determined by the distinction between failed asylum seekers and other aliens residing illegally in the Netherlands. This distinction has little to do with how departure can be achieved in the most effective manner in individual cases. ‘Effective’ in this context means (1) offering the greatest likelihood of departure (2) encroaching as little as possible on the freedom of the alien and (3) incurring the lowest possible costs. In the opinion of the ACVZ, this distinction can be abolished.

Continue to develop alternatives, with less stringent eligibility criteria
The study reveals little about the effectiveness of new alternative measures, since these have been tested on only a very limited scale with strict criteria governing eligibility. What has been established is that the development of alternatives will give assistant public prosecutors and Departure and Repatriation Service officials more instruments enabling them to comply with the last resort principle.

Improve the effectiveness of existing measures
Various organisations that facilitate return, like the IOM and Bridge to Better, are successful in inducing a ‘change of heart’ in aliens who are initially resistant to returning voluntarily to their countries of origin. The approach adopted by these organisations, unlike the Departure and Repatriation Service, is focused on possibilities in the country of origin,

rather than on the impossibility of remaining in the Netherlands. These organisations have their own channels for obtaining travel documents, for instance, if the alien does not have such documents. Departure and Repatriation Service case officers also recognise that some aliens prefer to arrange for their own travel documents without their intervention.

Supervising and assisting aliens who are obliged to leave the country
In conclusion, the ACVZ observes that there is little continuity in the supervision of aliens who are obliged to leave. Departure and Repatriation Service case officers work at a specific location and hand over the file (including details of the strategy followed and reports of the departure interviews) at the point where the alien is transferred to another location. If the alien is no longer housed at a government location, all supervision ends. As a result, most case officers have only limited opportunities to build a relationship based on trust with the alien. Organisations like Bridge to Better and the IOM are better able to do this. They are not responsible for implementing (forced) return policy and often enter the picture once the alien is already under an obligation to leave. Some countries have adopted a two-track approach. Key to this approach is that from the moment that an alien submits his first application for a residence permit, he is assisted by an independent organisation that prepares him for the two possible outcomes of the procedure: departure or admission. In the ACVZ's view, the government should consider investigating this approach further.

Summary of recommendations

I Invest in the initial stage of the procedure

1) Recognise the work of the assistant public prosecutor in immigration cases as a specialty with associated training requirements. Guarantee that there will be a sufficiently large pool of well-trained assistant public prosecutors available twenty-four/seven in the various police regions. Two basic pre-conditions are that they must be able to rely on a well-functioning ICT system containing full and reliable information and that communication between the immigration system partners is improved.

2) Make it a statutory requirement for the Aliens Police to wait for a maximum of four hours for an aliens' attorney once that attorney has been informed that his client is being held. The time spent waiting may not count towards the maximum time a person may be held. Ensure there is a good financial arrangement covering legal assistance during the decision-making process regarding detention.

3) Introduce the construction of 'provisional detention pending investigation of alternatives'.

4) Disconnect the decision to impose an entry ban from the decision to impose detention.

II Do not make aliens' detention the basic assumption in regulations and policy

5) Do not assess the performance of the Aliens Police only on the number of detention orders imposed but also on other instruments deployed and the degree to which the legislation is complied with.

6) Make it clear in the regulations that aliens' detention may not be imposed if other adequate but less intrusive measures can effectively be applied.

7) Make it a principle of policy that aliens detention is an exceptional measure.

8) Make it a rule of policy that Departure and Repatriation Service case officers regularly (every month, after every departure interview) ascertain whether detention can be converted into a less intrusive measure and that if detention is continued, all relevant interests are re-examined after three months.

III Continue to develop alternatives

9) Relax the criteria for eligibility for alternative measures and give Departure and Repatriation Service case officers and the assistant public prosecutors of the Aliens Police enough scope for an individual assessment.

10) Open the restrictive accommodation centres and the family accommodation centres to all aliens who are eligible for aliens' detention.

11) Keep aliens who are no longer staying in a Departure and Repatriation Service location in the case officers' case load.

12) Study other alternatives, such as a two-track approach carried out by a civil-society organisation.

The ACVZ assumes that adopting these recommendations will ensure that in the decision-making process regarding aliens' detention, the choice will always be for the most effective and least intrusive option.

Samenstelling van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

Voorzitter:
- mr. A.C.J. van Dooijeweert (Adriana), rechter-commissaris strafzaken, Rechtbank Den Haag

Plaatsvervangend voorzitter:
- dr. H.H.M. Sondaal (Hans), voormalig Nederlands ambassadeur, laatstelijk in Australië

Leden:
- prof.mr. H. Battjes (Hemme), Hoogleraar Europees Asielrecht aan de Vrije Universiteit, Amsterdam.
- dhr. M.A. Beuving (Minze), voormalig korpschef van politie, oud-commandant Koninklijke Marechaussee en ex-voorzitter managementboard Frontex.
- prof. mr. P. Boeles (Pieter), emeritus hoogleraar immigratierecht.
- mr. T.C.M. Claessens (Tom), ex-rechter en –staatsraad in buitengewone dienst.
- dr.mr. T. de Lange (Tesseltje), docent bestuurs- en migratierecht, Universiteit van Amsterdam.
- dr.mr. C.R.J.J. Rijken (Conny), Universitair Hoofddocent Europees en internationaal recht, Universiteit van Tilburg.
- drs. C.P.J.W. Stienen (MA)(Petra), zelfstandig adviseur, publiciste, voormalig diplomaat aan Nederlandse ambassades, o.a. in Egypte en Syrië.

Secretaris:
- mr. W.N. Mannens (Wolf)

9 789085 210603